First Report | May 2000

IDENTIFYING THE ISSUES

Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service

First Report | May 2000

Identifying the Issues

Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service

Copies may be obtained from the Secretariat Office Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service Ottawa, Ontario K1P 5V2

Tel: (613) 990-3744 or E-mail: advisory@tbs-sct.gc.ca

This document is available on-line: www.fryercommittee.com

First report of the Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service

ISBN Number: 0-662-64979-6
Catalogue Number: BT22-70/2000

Mr. Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board of Canada and Comptroller General of Canada

As Chairman of the Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service of Canada, I am very pleased, on behalf of the Committee members, to submit our first report.

The Committee has held six meetings since it was created in October. During this time we have learned a great deal about labour-management relations in the federal public service. We have reviewed its development from the 1967 passage of the Public Service Staff Relations Act (PSSRA) to the present.

In the process, we have received excellent input from public sector bargaining agents, representatives of departments and agencies, as well as current and past executives from both unions and management and other leaders from the private and academic sectors.

We are also grateful for the on-going logistical assistance of Treasury Board staff and appreciate the initiatives underway designed to improve the relationships between the government, its employees and their bargaining agents.

This first report describes the events that have led to the current state of labour-management relations in the public service. In this report, we focus primarily on the problems experienced between the federal government and its unions, both at the bargaining table and at the workplace.

The second report, scheduled for early next year, will seek to make a series of recommendations designed to address the problems identified in this first report. The purpose of our recommendations will be to modernize the union-management relationship in the federal public service and thus make it sustainable into the future.

Yours sincerely,

John L. Fryer
Chair

Table of contents

Preface	1
Executive Summary	3
Chapter I: Setting the stage	7
1.1 Labour-management Relations in a Changing Workplace	7
1.2 The Changing Public Service Environment	8
1.3 The Public Service at a Crossroads	9
1.4 What this Report Will Cover	12
Chapter II : The Framework for Labour Management Relations	13
2.1 The Overall Framework	13
2.2 Certification of Bargaining Units – PSSRA	13
2.3 Arbitration, Conciliation-strike and the Designation Process	13
2.4 The Scope of Bargaining and Arbitration	14
2.5 Redress Mechanisms under the PSSRA	14
2.6 Role of the Public Service Commision	15
2.7 The Canadian Human Rights Act	15
2.8 The National Joint Council	16
Chapter III : The Historical Background	17
3.1 Previous Experience: Association-Consultation	17
3.2 Introduction of the PSSRA	18
3.3 Early Experience under the PSSRA	19
3.4 The 1980s: Restriction of Bargaining Rights	20
Chapter IV : Recent Experience	25
4.1 The Early 1990s	25
4.2 The Late 1990s	26
4.3 Conflict Over Pay Equity	28
4.4 Conflict Over Pensions	28
4.5 The Current Climate	29
4.6 Conclusion	30
Chapter V : Key Findings	31
5.1 Summary of Key Questionnaire Findings	31

5.2 Summary of Key Template Interview Findings 32
5.3 Presentations by Management Representatives and Bargaining Agents 32
5.4 Study of Labour-Management Relations at the Local Level 33
5.5 Brainstorming Exercise 35
5.6 Conclusion 36

Chapter VI : Facing Up to the Problems 37
6.1 Identifying the Issues 37
6.2 The Government's Dual Role 37
6.3 Restrictive Legislative Framework
6.3.1 Scope of Bargaining 37
6.3.2 Determination of Bargaining Units 38
6.3.3 Redress Mechanisms 38
6.3.4 Managerial Exclusions 39
6.4 Dispute Resolution Mechanisms 39
6.5 Essential Services & Designation 39
6.6 Lack of Independent Pay Research Bureau 40
6.7 Problems of the Separate Agencies 40
6.8 Lack of Trust 40
6.9 Conclusion 41

Bibliography
43

Appendix 1: Details of Key Findings 47

Appendix 2: Departments and Agencies Consulted 54

Appendix 3: Bargaining Agents Consulted 55

Appendix 4: Hearings with Management Representatives 56

Appendix 5: Hearings with Bargaining Agents 57

Appendix 6: Template Interviewees 58

Appendix 7: Bargaining Agent Membership 59

Appendix 8: Committee Members and Staff 60

Preface

Federal government employees were granted collective bargaining rights in 1967. In introducing the Public Service Staff Relations Act (PSSRA), Prime Minister Lester B. Pearson cited protection of the public interest as a key objective of the legislation. He stated that Canada had a "civil service unexcelled by any country in the world and equaled by few." The new legislation aimed "to maintain that proud position," by ensuring that the public service could meet the changing demands of Canadians.

Another key objective of the legislation was to incorporate Canadian principles of industrial relations law and practice. Thus federal government employees received the right to determine the terms and conditions of their employment jointly with management, a process "rooted in the concept of equity and equality between the government as employer and organizations representing its employees" (Hansard, April 25, 1966).

The PSSRA marked a pronounced shift, from a traditional human-resource-management model to a labour-management-relations model. In a human-resource-management model, the employer determines terms and conditions of employment unilaterally, after consultation. In a labour-management-relations model, those terms and conditions are determined jointly by the employer and the unions legally certified to represent its employees.

The PSSRA did not provide federal government employees with all the rights of their private sector counterparts. However, it did extend to government employees many of those rights. This partial convergence of public and private sector labour regimes occurred throughout Canada as well as internationally. By the mid-1970s, all provincial public services had adopted some kind of collective bargaining system.

The government's goal in introducing collective bargaining in the federal public service was to improve the workplace environment, thereby improving employee morale and service to the public. Public service collective bargaining led to better terms and conditions of employment for federal government employees, particularly during the first decade after passage of the PSSRA.

In 1975, concerns about double-digit inflation and high interest rates led the federal government to impose wage and price controls on the economy generally. Similar concerns led to the enactment of a two-year wage control program for the public sector in the early 1980s.

In the mid-1980s, normal bargaining resumed and the parties negotiated collective agreements without legislative intervention. The two largest unions adopted forms of centralized master bargaining and new service-wide employee benefits were negotiated. But in the 1990s, concerned with the deficit and the debt, the government again intervened in the collective bargaining system. In addition to freezing its employees' salaries for six years, it froze increments and used legislation to override existing collective agreements. During this same period, the government also began to redefine its role in Canadian society. Deep reductions in public service employment levels occurred, and many services were devolved to other levels of government or to the private sector.

As salaries remained frozen and the number of federal government employees shrank, workloads increased and real incomes declined. Meanwhile, labour-management conflict escalated. The Public Service Alliance of Canada called its first-ever nation-wide general strike in 1991. For its part, the federal government enacted back-to-work legislation on several occasions and suspended interest arbitration once collective bargaining resumed in 1997.

By the end of the 1990s, with the federal deficit under control and facing new challenges on both the national and international scene, the government launched several initiatives to improve workplace well-being and service to the public.

In the fall of 1999, as one element of the government's human resource effort, the Secretary of the Treasury Board named John Fryer to chair an Advisory Committee on

Labour Management Relations in the Federal Public Service. A nine-member Committee was appointed, including experienced managers, union officials and academics.

The Committee's mandate is to review the state of labour-management relations in the federal public service, including federal collective bargaining legislation and that of other Canadian jurisdictions. The Committee will also evaluate how well the system of labour-management relations created by the PSSRA has served Canadians.

The Committee is doing its work in two phases. Phase I reviews the state of labour-management relations in the public service and seeks to identify current problems. Phase II will recommend changes to make the system sustainable in the twenty-first century.

Both phases involve consultations with key stakeholders and a review of literature and relevant statistical material. Phase II will assess federal and provincial public service legislation in Canada and in other industrialized nations.

Executive Summary

The Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service was established in October 1999 under the chairmanship of John L. Fryer with an 18-month mandate to review relations between the federal government and the 16 unions representing its employees. This first comprehensive review since the advent of collective bargaining in 1967 will provide the Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada with independent advice and recommendations aimed at ensuring that good labour-management relationships are sustainable in the twenty-first century.

In this, the first of two reports, the major difficulties and problems experienced in the relationship are identified, setting the framework for the second report where the challenge will be to find real solutions and make viable recommendations.

Identifying Key Events and Evaluating the State of Labour-Management Relations

To track the evolution of the relationship between the Treasury Board of Canada as employer, and the unions, this report presents a concise history of the legislative changes affecting the collective bargaining process and labour-management relations in the federal public service, and explores significant actions by the parties. To evaluate the state of relations between the parties, the Advisory Committee consulted broadly, using a variety of mechanisms:

- All bargaining agents and selected department heads were invited to make presentations before the Committee.
- Template questionnaires were sent to the deputy ministers of all government departments, the heads of all separate agencies, and all certified bargaining agents.

- A number of individuals who had been involved with public service bargaining in its earlier years were interviewed, also using a template form.
- A group brainstorming exercise was conducted, involving union officials and government managers involved in labour-management relations.
- A questionnaire was administered to local union and employer representatives.

There is a Willingness to Work Together

Some of the responses to the Advisory Committee's consultations presented a positive image of the state of labour-management relations. There was general agreement that the work of the National Joint Council and the handling of such issues as workforce adjustment and job security has also been positive. The parties call for a more prominent role for the National Joint Council. Both parties also support the re-establishment of the Pay Research Bureau, a source of independent economic data used in collective bargaining, which was disbanded by the government in 1992.

Unions and Managers Agree That Relations Have Deteriorated

The findings from all these consultations are remarkably consistent. Union and management representatives agree that the level of trust between the parties is low and has deteriorated in recent years. They point to the degree of power the government possesses in its dual role as employer and legislator as leading to a sense of powerlessness and frustration. This power has been used with increasing frequency over the past decade, taking the form of wage freezes, the suspension of collective bargaining and arbitration rights, and back-to-work legislation. The parties suggested that the frequent use of legislation has lessened their own abilities to work out problems jointly. As one Deputy Minister put it, "Unilateral government action has eroded confidence in the system."

The fact that the deterioration in labour-management relations is recent was underscored by responses to template questionnaires by people who were involved in the process before 1980. They were generally more positive about collective bargaining in the public service than those whose major experience was in the 1990s. Some of the events that led to deteriorating relations include:

- The 1975 three-year program of wage and price controls
- The 1982 second round of controls, applied only to the wages of federal employees
- The 1991 freeze on public service salaries
- The 1994 two-year freeze on salaries, along with cuts in departmental operating funds
- The 1995 budget cuts of 45,000 public service jobs, to be implemented over three years
- The 1996 announcement that salary arbitration would be suspended
- The 1997 legislation restricting compensation increases as collective bargaining resumed
- The delays until 2000 in implementing the pay equity decisions

Legislation is too Restrictive

Other common complaints about the labour-management relationship point to the restrictions imposed by legislation such as the Public Service Staff Relations Act (PSSRA). The PSSRA restricts the scope of bargaining and the kinds of issues that can be

subject to arbitration and therefore limits the number of issues that can be put on the table for discussion and resolution. The restrictions themselves often become the source of friction, as the parties argue about what is and is not negotiable. Both parties suggest that more use be made of mediation, informal problem-solving committees, and other forms of alternative dispute resolution.

Cutbacks Have Increased Workplace Stress

The Advisory Committee's brainstorming exercise identified a number of major problems, including excessive workloads and inadequate training budgets for employees. These observations coincide with sentiments expressed by public service employees themselves in the 1999 Public Service Employee Survey (PSES). The government's Program Review exercise of the early 1990s resulted in an almost 25% reduction in public service employment, mainly among clerical and operational staff. A significantly higher proportion of public service employees today are doing scientific, professional, administrative and foreign service work. They are working longer hours and with a higher workload than ever before. About one-half consider their workload unreasonable, sometimes resulting in a lesser quality of work. Overtime and long hours are a particular problem for employees with dependents seeking to balance work and family responsibilities. A full 35% of employees feel they cannot claim overtime for the additional hours they work.

The cutbacks, along with a large number of early retirements, have led to an imbalance in the age structure of the public service. The 37,000 employees now aged 50 and over are more than five times the number of employees under 30. The aging of the public service makes it imperative for the government to establish itself as an employer of choice so that it can compete for new employees over the coming years.

Other problems identified in the consultations include the staffing process, low morale, and a lack of accountability. The accumulation of problems contributes to survey results that indicate that only one-third of public service employees are committed to remaining with the federal government, and that three-quarters have thought about leaving the government.

Problems with the Employer and the Unions

Representatives of the two parties had a number of complaints about one another. At the same time, the parties indicated that rank-and-file workers and managers often agree on issues, contrary to the employer's official position on these issues. The unions said that the Treasury Board had excessive control over labour relations and they lamented the tradition of confrontation in labour-management relations. The unions complained about the lack of training in labour-management relations provided to public service managers. Some management representatives also referred to problems with the Treasury Board. Managers from separate agencies said that they have to negotiate both with the unions and with the Treasury Board, as the Board gives them only a narrow negotiating mandate, ignoring their special needs. Pay equity is also a particular problem for these agencies, which are not covered by the agreements reached to date.

Public service managers complained about the structure of the Public Service Alliance of Canada and claimed that unions sometimes miscommunicate information to employees during the bargaining process.

Improvements are essential

The complexity of federal public service labour relations legislation, the low morale within the public service, and the negative impacts of the use of coercive legislation rather than negotiation, all point to the need to redesign and improve the labour-management relationship in the public service of Canada. The second report will provide recommendations designed to do just that.

Chapter I: Setting the Stage

1.1 Labour-Management Relations in a Changing Workplace

The federal government is Canada's biggest employer. More than 186,000 federal public service employees provide Canadians with myriad services at home and abroad. For most of the twentieth century, our public service has been acknowledged to be one of the world's best. But the country's public sector workforce is now an aging and declining group. Changing demographics, the federal government's determination to eliminate its deficit, and a redefinition of the role of government through the "Program Review" exercise (discussed in detail later in this chapter) led to the loss of many public service jobs and the restructuring of others during the 1990s. Those who kept their jobs have found themselves working longer and harder.

While the role of government may have been redefined, to remain internationally competitive Canada will continue to require an effective and efficient public service. The importance of this was underscored by the Strong Committee which in a 1998 report argued:

"In a world of greater economic insecurity and scarce resources, citizens require more effective social programmes. . . . The corporate sector requires a competitive framework of laws and skilful representation abroad if it is to succeed in global markets. And all of this needs to be accomplished in an efficient way. These challenges will require exceptional leadership, creative thinking, and new operating skills and competencies—whether Public Service employees are negotiating global trade agreements, managing new service delivery mechanisms, or responding to the needs of citizens."[i]

With the aging of the public service, the government will need to recruit young Canadians. Bringing qualified and competent individuals into the public service may not be easy when public service workers are frustrated and there is a high level of tension between the federal government and its unions.

To attract capable young graduates and retain existing employees in the face of competition from the private sector, the federal government will need to become a more attractive place to work. Among other things, the government will need to improve its relationship with its unions.

This report, together with the one to follow next spring, seeks to answer the questions: What can be done to improve those relations? Has the legislation that governs labour-management relations in the public service kept pace with the needs of the changing federal government workplace and today's more diverse workforce? In this first report, we focus on the historical context and seek to identify the problems between the federal government and its unions at the bargaining table and in the workplace.

1.2 The Changing Public Service Environment

While the work done by federal public service employees has been changing in many important ways, the biggest change has been the reduction in the size of the public service. Since the current government took office in 1993, the public ser-vice has shrunk by 54,000, or well over 20% of its 1993 total (see Table 1.1).

"Downsizing," "rightsizing," "re-engineering" and "restructuring" have become words heard as frequently in government departments as in private firms. Between 1993-94 and 1997-98, program spending dropped from $120 billion to $106.7 billion—an 11% decline which would be closer to 20% if inflation were taken into account.ii At the same time, the compensation paid to federal government employees has dropped about 13%, from $19 billion in 1993-94 to $16.6 billion in 1997-98.

But the changes went beyond simple cuts in the numbers of federal public employees. Through the Program Review exercise, the federal government redefined and reduced its role in program delivery. Many of its responsibilities were devolved to the private and voluntary sectors or to other levels of government.

Program Review resulted in an almost 25% reduction in public service employment, mainly among clerical and operational staff. The result has been that since the early 1990s, the proportion of federal public service employees doing clerical, operational, and technical work has declined significantly, while the proportion doing scientific, professional, administrative and foreign service work has gone up.

Another change is that those who kept their jobs found themselves working longer and harder than before. The recent Public Service Employee Survey found that about half of federal government employees consider their workload unreasonable. The same proportion said that the quality of their work suffers because of having to do more with less. As in the private sector, overtime and long work hours are a particular problem for employees with dependents seeking to balance work and family responsibilities. More-over, a full 35% do not feel they can claim overtime for the additional hours they work.

It can be reasonably argued that developments such as those just described are part of a much larger shift in the whole nature of employment in a post-industrial economy. It is contended this shift is being driven by increased globalization, intensified foreign competition, and concern with deficits and debt reduction.iii One of its features appears to be a move away from a standard employment model based on regularly scheduled, full-time jobs, toward a "contingent" model featuring greatly reduced job security and far more part-time, temporary, and contractual work.iv

The decline in job security and increase in overtime, along with the recent increase in privatization and the contracting out of services previously performed by government departments, suggest that the contingent model has made inroads in the public service. Another sign that this has occurred is the high proportion (41.3%) of federal government employees under 35 who are employed on a term or casual basis, compared to 18.2% of the public service as a whole (see Table 1.2).

1.3 The Public Service at a Crossroads

Since the 1990s a number of issues have led to friction between the government and its unions.

Declining job security and increasing workloads are not the only labour-management problems in the federal public service. During the 1990s, federal public service salaries were frozen and collective bargaining was effectively suspended for six years. As in the case of the "6 & 5" controls imposed on wage settlements in the 1980s, increments were affected as well as basic salaries.

When collective bargaining resumed, the government passed legislation preventing "catch-up" increases to compensate for the years of frozen salaries and the legislation restricted pay increases to approximately 2%. Even when strong external market comparators indicated higher compensation increases, rather than increasing the salary grid, the employer introduced lump sum payments or additional increment steps. To ensure that an arbitrator would not award public service employees "catch-up" wage hikes, the government suspended arbitration of salaries and benefits from 1996 to 2001.

With a strike as the only available alternative, for many bargaining groups with a majority of members designated essential to public safety and therefore prohibited from striking, there has been little choice but to accept the employer's offer.

Another issue that has led to labour-management friction and damaged morale is the delay in settling the pay equity issue. The largest claim against the Treasury Board was settled in 1999 for close to $3.5 billion after a Federal Court of Appeal decision favouring the union position. The delays took a significant toll on employee morale. Moreover, the issue remains a "live" one for separate agencies for whom no determination or settlement has been made.

The federal government workforce is aging at a rate considerably faster than the Canadian labour force as a whole.v In 1997, about 70% of the federal government workforce was aged 35 to 54, compared to about 50% just a decade earlier. The aging of the workforce1 resulted in part because of downsizing and a hiring freeze.

Another way of looking at age distribution in the federal public service is to compare the number of employees aged 45 and over with the number of employees under 35. In March 1999, there were more than 72,000 federal public service employees aged 45 and over—more than three times the number under 35. The difference was even more pronounced at the extremes of the age bands: the 37,096 indeterminate and seasonal employees aged 50 and over was more than five times the number of indeterminate and seasonal employees under 30.vi

This kind of age distribution suggests that the federal public service could be facing an impending recruitment crisis. Indeed, various government agencies have been aware of the need for renewal of the public service for several years.

As early as 1997, the Auditor General's Report noted that programs designed to attract talented young graduates into the public service were not working well. The following year, the report expressed concern at the "loss of experienced professionals and corporate memory." It identified shortages of skilled and experienced employees in four of the seven departments studied and in eight different occupational groups.2 In the just-released 2000 report, the Auditor General expressed serious concern at the aging of the

public service and at the service's underrepresentation of workers under 35. The 1999 Throne Speech announced that the government would focus on the "recruitment, retention and continuous learning of a skilled federal workforce." In at least one area—computer system specialists—it has now launched an intensive recruiting drive in Montreal, Ottawa, Toronto, Calgary and Vancouver.3

Recruitment has not been the government's only focus. With an eye to addressing employee morale, it has launched a broad range of human resource (HR) initiatives over the past five years. These have included La Relève—the renewal of the federal public service—the Task Force on an Inclusive Public Service, the Visible Minorities Task Force, and the Public Service Employee Survey. Other relevant federal government HR initiatives have included the creation of The Leadership Network and sub-committees of the Committee of Senior Officials (COSO) in the areas of learning and development and workplace well-being.

These human resource initiatives, together with the government's recent emphasis on recruitment and renewal, suggest that it is interested in maintaining a strong and vibrant public service. But years of staff cutbacks preceded by years of intervention in the collective bargaining system and back-to-work legislation, some of which imposed the terms of the employees' collective agreements, have taken their toll. One result has been increased frustration, reduced morale and the kind of labour-management tension and conflict described in more detail in the next two chapters.

1.4 What this Report Will Cover

In the next chapter, we examine the framework for labour-management relations in the federal public service. This examination will feature a detailed look at the Public Service Staff Relations Act (PSSRA), the legislation that has regulated public service collective bargaining since 1967.

Chapter III deals with the historical background of collective bargaining in the public service and the experience of collective bargaining until the end of the 1980s.

Chapter IV takes us up to the present day. Its focus is primarily on the collective bargaining experience of the 1990s. The chapter closes with a brief look at some of the problems identified in the Public Service Employee Survey and other recent studies.

In Chapter V, we look at key findings from our questionnaires and personal interviews of key union and management players. The chapter also contains the results of presentations made by bargaining agents and government managers, and some preliminary results of a survey of local level managers and union officials.

In Chapter VI, we draw out the common problems identified through our literature and data review, questionnaires, surveys and interviews. We also start to build links to our second report, which will propose solutions to the problems identified in this first report.

[1] It must be noted that while the federal government workforce as a whole aged, the proportion of that workforce aged 55 and over also declined significantly between 1987 and 1997, presumably as a result of downsizing and early retirement initiatives.

2 These groups included financial officers, computer system specialists, mathematicians, statisticians, economists, and policy analysts. See p. 1-29, par. 1-68 of the 1998 report for a complete list.

3 This information was obtained from the Commission's Web site: http://jobs.gc.ca/it-ti/cool_facts_e.htm.

i Laurence Strong (Chair) First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 1998, p.3.

ii Gene Swimmer and Sandra Bach, "Restructuring Federal Public Service Human Resources." In G. Swimmer (Ed.), Public Service Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring. Ottawa and London: Canadian Policy Research Networks and Oxford University Press, 2000 (publication pending), Table 7.1.

iii For a useful discussion, see Anthony Giles, "Globalization and Industrial Relations," in the Globalization of the Economy and the Worker: Selected Papers Presented at the 32nd Annual Industrial Relations Conference. Montreal: Canadian Industrial Relations Association, 1996.

iv See, among others, Graham Lowe, Grant Schellenberg, and Katie Davidman, "Re-Thinking Employment Relationships." Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1999, and A. Templer, T. Cawsey, and T. Stone, "The Human Resource Management Challenge of Contingent Workers," in Workplace Gazette, 2:3 (Fall, 1999).

v Joseph Peters, An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Study #W/03, 1999.

vi Treasury Board of Canada Secretariat, Employment Statistics for the Federal Public Service. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 1999.

Chapter II: The Framework for Labour-Management Relations

2.1 The Overall Framework

The framework for labour-management relations in the federal public service1 is established in five main Acts of Parliament.

The Public Service Employment Act (PSEA) gives the Public Service Commission (PSC) authority over staffing matters such as hiring, promotions and lay-offs, and the protection of the merit system. The Financial Administration Act (FAA) gives the Treasury Board responsibility for determining most other terms and conditions of employment. The Public Service Staff Relations Act (PSSRA) grants the right to collective bargaining. It gives the Public Service Staff Relations Board the authority to oversee the collective bargaining system and to adjudicate certain grievances. The Public Service Superannuation Act (PSSA) governs all aspects of pensions. The Canadian Human

Rights Act (CHRA) applies to relations between the federal government and its workers, whether unionized or not.

- The Public Service Employment Act (PSEA) gives the Public Service Commission authority over staffing matters.
- The Financial Administration Act (FAA) gives the Treasury Board the responsibility for determining most terms and conditions of employment.
- The Public Service Staff Relations Act (PSSRA) regulates collective bargaining.
- The Public Service Superannuation Act (PSSA) governs all aspects of pensions.
- The Canadian Human Rights Act (CHRA) prohibits discrimination.

2.2 Certification of Bargaining Units–PSSRA

The PSSRA gives the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) the power to define bargaining units and to certify bargaining agents as the exclusive representatives of the employees in those units. Seventeen unions2 are now the certified representatives of employees under the PSSRA. They range in size from the Public Service Alliance of Canada, which represents 122,000 employees, to the Canadian Air Traffic Control Association which, since the devolution of air traffic services to Nav Canada, represents 11 employees in what remains of the Air Traffic Control (AI) bargaining unit.

Although the PSSRB is given the power to define bargaining units, relevant provisions of the PSSRA and the 1992 Public Service Reform Act (PSRA), have resulted in bargaining units that mirror the employer's classification system. The PSRA required the Treasury Board, before April 1, 1999, to "specify and define groups of employees" in the public service according to their duties. Treasury Board advised the bargaining agents of its desire to reduce the number of bargaining units they represented and sought their agreement on the groups of employees that would form the basis for the new bargaining units. Agreement was reached and, in March 1999, Treasury Board formally reduced the number of bargaining units from 72 to 25.

2.3 Arbitration, Conciliation-strike and the Designation Process

The PSSRA gives a bargaining agent the right to choose either arbitration or the conciliation-strike dispute resolution process to resolve impasses in collective bargaining. In 1996 the government suspended the right of bargaining agents to opt for arbitration for three years. In 1999 that right was suspended for a further two years, until June 2001.

Not all employees in bargaining units that have chosen the conciliation-strike route are permitted to go on strike once their bargaining unit is in a legal strike position. Employees must remain on the job if the positions they occupy have been designated under the PSSRA "as having duties consisting in whole or in part of duties the performance of which... is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public."i In 1982, court decisions involving the AI bargaining unit greatly affected the number of employees who could be so designated (see Chapter III). Although amendments were made to the designation process in the 1992 PSRA, the criteria for designation did not change, nor did the Board's role in the process. ii

2.4 The Scope of Bargaining and Arbitration

The PSSRA limits the issues that are negotiable between the parties. In the event of a dispute it further limits those matters that may be submitted to arbitration.

Under Sec. 57(2) of the PSSRA, nothing may be bargained over which parliamentary legislation would be required, except for the appropriation of funds. Specifically, there is no bargaining over criteria for appointments, promotions, lay-offs, job classifications, and technological or organizational change. Federal government employees are also unable to bargain over pensions.iii

None of the issues mentioned in the previous paragraph may be the subject of an arbitral award. In addition, staffing, which falls within the purview of the Public Service Commission, and performance appraisals are specifically excluded from the jurisdiction of arbitrators. Sec. 69(3) of the PSSRA also prohibits arbitrators from dealing with the organization of the public service, the assignment of duties to employees, and the classification of positions.

The Act also contains a management's rights clause which states: "Nothing in this Act shall be construed to affect the right or authority of the employer to determine the organization of the Public Service and assign duties and classify positions therein."iv Although the employer has the right voluntarily to cede some of its authority in this regard, it has rarely done so.

In addition, the Act prevents a collective agreement or arbitral award from altering, eliminating or adding a term or condition of employment that would require the amendment of any legislation. There is a similar prohibition against changes to any term or condition of employment that has been or may be established pursuant to the Government Employees Compensation Act,3 the PSEA and the PSSA.

2.5 Redress Mechanisms under the PSSRA

The PSSRA provides redress mechanisms for what would be called in the private sector "rights arbitration." There are, however, significant differences between the mechanisms provided under the PSSRA and other rights arbitration mechanisms.

The PSSRA creates a statutory grievance procedure with a limited right to third party determination for all employees, whether unionized or not, concerning any aspect of their employment relationship. Contrary to the practice in the private sector, individuals have the right to submit grievances without the support of their union, unless the grievance concerns the interpretation or application of a collective agreement or arbitral award.

There are only two limitations on these grievances. The first is that what is complained of must affect the employee concerned. This has been interpreted to mean that unions have no right to file policy grievances. The second is that the grievance must be something "in respect of which no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament." Recently, this section has been held to disallow grievances based on "no discrimination" clauses in collective agreements, on the grounds that the Canadian Human Rights Act provides an administrative procedure for redress.4

Although the right to grieve is very broad, grievances can be referred to an independent third party for adjudication only if they involve the interpretation or application of collective agreements or arbitral awards, disciplinary action "resulting in suspension or a financial penalty," or termination or demotion for non-disciplinary reasons. Employees

of separate employers have more limited adjudication rights for grievances arising out of non-disciplinary terminations or demotions.

2.6 Role of the Public Service Commission

The PSEA confers authority on the Public Service Commission (PSC) for staffing, the protection of the merit principle, and restrictions on political activity for public servants. In practice, the Commission has delegated its staffing authority to the departments.

The Commission does, however, oversee redress mechanisms related to staffing. The Appeals and Investigations Branch handles appeals against appointments, and investigations on any subject, such as staffing, that fall within the PSC's jurisdiction. Investigations into staffing actions often deal with allegations of harassment, which can also be the subject of grievances under or outside of a collective agreement. The Commission is responsible for the conduct of inquiries concerning employees' alleged participation in political activities.

2.7 The Canadian Human Rights Act

The CHRA, which bars the employer from discriminating on a prohibited ground, applies to all employees under federal jurisdiction.5 It has had important impacts on a number of aspects of labour relations.6

The first, which is discussed in more detail in Chapter III, involves pay equity complaints. Section 11 of the CHRA bans wage differences based on gender for work of equal value. Bargaining agents and employers try to determine whether compensation paid to employees constitutes a discriminatory practice based on the Act and the Equal Wages Guidelines issued by the Commission. Concerns about the lack of gender neutrality in the employer's multiple classification systems provided the impetus for the development by the employer of the Universal Classification System, originally scheduled to be introduced on April 1, 2000.

The second impact of the CHRA on federal labour relations involves employment practices that individuals or their bargaining agents allege are discriminatory. One challenge to the language of a collective agreement was the failure of the Foreign Service Directives to provide same-sex benefits. Another was an attack on the employer's staffing practices, alleging that the employer's promotion practices in a particular department involved systemic racial discrimination.

2.8 The National Joint Council

Another important part of the framework of labour relations in the federal Public Service is the National Joint Council (NJC). Chapter III outlines its development. Comprised of an equal number of "Official Side" and "Staff Side" representatives, the NJC consults on a variety of service-wide issues. In addition to the Foreign Service Directives, the NJC has reached agreements on matters such as the Bilingual Bonus, the Workforce Adjustment Directive, the Travel Directive, the Relocation Directive, and the Isolated Posts Directive. The NJC is also involved in health and benefit plans. NJC agreements can be incorporated by reference into collective agreements.

1 The public service is made up employees for whom the Treasury Board is the employer, and those employed by separate employers such as the Atomic Energy Control Board, the National Film Board and the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

2 The PSSRA does not use the term "union." It refers to an "employee association," defined as an "organization of employees the purposes of which include the regulation of relations between the employer and its employees."

3 The Government Employees Compensation Act sets out the rights of public service employees who are injured by work-related accidents or disabled by employment-related industrial disease.

4 Earlier PSSRB jurisprudence had rejected this argument, in part because the complaints procedure under the code was so lengthy and cumbersome that it could not properly be considered an alternate form of redress. See Yarrow v. TB (Agriculture and Agrifood) [1996] CPSSRB No. 10 (QL) 166-2-25034 . The most recent jurisprudence of the Federal Court is found in Mohamaned v. Canada (Treasury Board); O'Hagan v. Canada (Treasury Board); Boutilier v. Canada (Treasury Board) (1999), 181 D.L.R. 4th 590 (F.C.A.). Applications for Leave to the Supreme Court of Canada are pending.

5 These include race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, sexual orientation, marital and family status, disability, and criminal conviction for which a pardon has been issued.

6 For a useful discussion, see Donald Carter, "The Duty to Accommodate: Its Growing Impact on the Grievance Process," in Relations Industrielles, 52(1), 1997.

i PSSRA, s. 78(1)(a).

ii Treasury Board v. PSAC PSSRB February 7, 1997 (Chodos).

iii See Swimmer (1995:371-2).

iv PSSRA, s. 7.

Chapter III: The Historical Background

3.1 Previous Experience: Association-Consultation

The PSSRA's passage ended a lengthy period during which government employees, working through employee associations, had sought to persuade the employer to improve their conditions of employment through consultation. Much more like today's professional associations1 than trade unions, these employee associations included management up to the most senior levels, did not affiliate with labour federations, and avoided strikes and other kinds of militant action. In choosing the association-consultation approach, government employees were operating under the assumption that if they presented their concerns reasonably, and in a collegial manner, the government would be prepared to address those concerns.

Such consultation marked the limit of permissible government employee action until well after the Second World War, except in Saskatchewan, which in 1944 granted the same collective bargaining rights to its own employees that it gave to private sector employees. Otherwise, governments across Canada used the sovereignty doctrine and the fear of crippling strikes in essential services to justify their opposition to public sector unionization.

The federal government chose instead to establish a formal system of consultation between it and its unions. In 1944, it created the National Joint Council (NJC) to address the concerns of federal public servants. Modelled on the British "Whitley Council"2 but lacking some of its powers,i the NJC comprised representatives of about a dozen staff associations and government officials.

The NJC met regularly to consider concerns regarding such employment-related matters as recruitment, training, hours of work, promotion, discipline, health, welfare, and seniority. The idea was that when the two sides could reach agreement on an issue, recommendations would be sent to Cabinet. Because government officials up to and including deputy ministers were represented on the NJC, it was expected that the government would accept its recommendations. Unfortunately, this did not always happen. While the government usually wound up accepting the NJC's recommendations, it often did so only after delays and amendments.

Another problem was that certain issues, notably wages, were considered to be outside the Council's jurisdiction. In 1952, the staff side's attempt to use the Council's machinery to determine salaries was refused.ii As Barnes notes, this was a marked contrast to the Whitley Council, which had always been empowered to consult on salaries. Yet another problem was the lack of any sort of binding dispute settlement mechanism. If the Official Side said "no" on an issue, the Staff Side had no recourse. Again, this was a sharp contrast to the Whitley regime, which had the power to take disputes through to arbitration, although this appears to have been a route the parties seldom chose and were generally reluctant to take.iii

During the late 1950s and early 1960s, a combination of factors ranging from the lack of wage increases to the evolution of government departments into large, impersonal bureaucracies pushed most government employees away from association-consultation and toward more conventional trade unionism. Responding to their members' frustration, and recognizing that consultation simply had not worked, the associations began behaving more and more like unions. Among other things, some of them deleted no-strike clauses from their constitutions, excluded management personnel, and affiliated with labour federations like the Canadian Labour Congress—all of which would have been unthinkable just a few years earlier.

In 1962, Prime Minister John Diefenbaker rejected an NJC-recommended pay increase as inflationary.3 This action convinced the heads of all three federal civil service associations of the futility of further consultation and led them to issue a joint statement calling for the establishment of a system of negotiation and arbitration. After the minority Conservative government fell and an election was called, the head of the Civil Service Federation, Claude Edwards, wrote to the heads of all four parties contesting the election to ask for the parties' official positions on public service collective bargaining. All four supported the general principle, although only NDP leader Tommy Douglas supported the granting of the right to strike right to federal government employees.iv

3.2 Introduction of the PSSRA

The newly elected Liberal government promised to grant its employees collective bargaining rights with binding arbitration as the dispute settlement mechanism. Moving quickly to honour this commitment, Prime Minister Pearson struck a Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service, chaired by A.D.P. Heeney, a former chairman of the Civil Service Commission. The Heeney Committee released its report, recommending collective bargaining with arbitration, in 1965.

Soon after the release of the report, an illegal nation-wide postal strike, with which the public generally sympathized, led to a review of its recommendations. Developments in Quebec were also a factor. There, Premier Jean Lesage, in a sudden reversal of his earlier, much-quoted view that "The Queen does not negotiate with her subjects," granted provincial government employees and other public sector workers the right to bargain collectively and to strike as part of a sweeping 1965 liberalization of the province's labour code.v

In April 1966, introducing in the House of Commons the Public Service Staff Relations Act, which would grant federal employees collective bargaining rights, Prime Minister Lester B. Pearson said:

"The principle that public servants should have an opportunity to participate in such a system [of collective bargaining] has, I believe, widespread support in the Canadian community. For those who have customarily been [considered] as servants of the Crown, that is, servants of the people, and whose terms and conditions of employment have been determined by Parliament or by the government of the day, this legislation will provide the right to participate in a process of joint determination of the terms and conditions of their employment. This is a process which is rooted in the concept of equity and equality between the government as employer and organizations representing its employees. Such a change will call for major adjustments in established processes and procedures and in the traditional attitude of all those who are concerned."vi

Mr. Pearson went on to say that in developing the new legislation, the government had four general objectives in mind. "First, to protect the public interest; second, to respond in an understanding and responsible manner to the aims and aspirations of its organized employees; third, to preserve the capacity of the public service to function efficiently in serving the people of Canada[;] and, fourth, to respect the principles underlying industrial relations law and practice in Canada."vii

The Public Service Staff Relations Act was passed by Parliament in 1967. In the words of Robert Armstrong (1968:455), the bill was the culmination of "some ten years of development, adaptation and change in employer-employee relations in the federal public service."viii

Though based on the same U.S. "Wagner Act"4 model as earlier private sector Canadian legislation had been, the PSSRA did differ from that model in several important respects. In addition to the bill's provision for a choice of procedures for dispute resolution, designed to take the public interest into account, union members designated as necessary to ensure public safety or security were not allowed to strike. As a trade-off for this restriction on the union's right to strike, the federal employer was not allowed to lock out employees.

With the federal government divided between granting and denying the right to strike, the "choice of procedures" provision was devised as a political compromise, the idea being

that government workers tended to be less militant than traditional blue-collar union members and would be far likelier to choose arbitration than the conciliation-strike route. Mr. Pearson's statements in introducing the PSSRA suggest that the government expected arbitration to be the norm in resolving federal public service disputes.ix And for the first decade or so after the bill's passage, this was indeed the case.

3.3 Early Experience under the PSSRA

Between 1967 and 1976, public service bargaining worked reasonably well. In general, settlements were freely negotiated with little legislative intervention. Public service unions were able to gain not only good monetary settlements but improvements in benefits and working conditions as well. Moreover, as the government had anticipated, most of the unions were happy to use arbitration when bargaining reached an impasse. In 1970, 88% of public service bargaining units, representing 81% of all federal government employees, chose arbitration.x

By 1975, however, the country's economic situation had changed. That year, the federal government imposed a three-year, economy-wide program of wage and price controls. Across Canada, unions responded with a show of militancy. A growing number of public service bargaining units opted for the conciliation-strike route rather than arbitration. In 1975 alone, 14 bargaining units representing some 80,000 workers switched from arbitration to the strike route. By 1984, only 25% of federal government employees were in units that had opted for arbitration.xi

Even when controls ended, the government continued to pursue more restrictive policies toward its unions. In 1978, it did not wait to let the postal workers negotiate their first contract since the end of controls, but passed legislation extending the contract until after the upcoming federal election.xii That same year, the government moved to restrict its employees' rights significantly in a series of amendments to the PSSRA. The amendments included restriction of the right to strike, introduction of the lock out right, extension of managerial exclusions, and the tying of arbitration awards to private sector compensation awards. These amendments were eventually withdrawn, but they did provide an indication of the government's thinking at the time.

3.4 The 1980s: Restriction of Bargaining Rights

An oil price crisis in 1979, followed by a renewed wave of inflation in the early 1980s, led the government to introduce controls again in 1982. This time, the controls applied only to wages and only in the public sector. The program began in July 1982 and extended all federal collective agreements for two years, with annual increases of 6% and 5%.5 Merit, increment, and performance payments were forbidden, and signed contracts with increases above the permissible limits were rolled back.xiii

As a result of the controls program, meaningful collective bargaining was effectively suspended for two years, even over non-monetary items. The government agreed that its employees were no more responsible for inflation than anyone else; how-ever, it believed it was its job to show leadership on restraint and thus set an example for other employers, particularly other public sector jurisdictions.

At the same time as more bargaining units were opting for the conciliation-strike route, the government sought to increase the number of workers deemed "essential" and thus barred from striking. Before 1982, the procedure had been that the Treasury Board drew

up a list of designated employees, and any disagreements over the list between the Treasury Board and the union were resolved by the PSSRB. It was assumed that the PSSRB had the authority to determine the level of service required to protect public safety and security.

In 1982, a decision of the Supreme Court of Canada changed this approach. The Court ruled that the government had the unilateral right to determine the level of service to be provided. It also ruled that designated employees were required to perform all their normal duties during a strike, not just essential ones. As a result of the Supreme Court's decision, designation levels were increased significantly.xiv

During the latter half of the 1980s, the collective bargaining system again worked reasonably well. For example, coordinated master bargaining arrangements covering both the PSAC and the PIPSC were also negotiated. The period also saw the government and its unions reach agreement on a Workforce Adjustment Policy designed to encourage union cooperation with the government's downsizing policy.

Between 1985 and 1990, following through on a campaign pledge to reduce the size of the public service, the government did cut the number of full-time employees by more than 15,000 (or roughly 6%). Most of the lay-offs were achieved through attrition and many full-time staff were replaced by part-time, term, and casual employees. Thanks to the Workforce Adjustment Agreements, permanent employees enjoyed a greater degree of security than they had before.

Despite the reduction in permanent employees and tax increases, both the deficit and the debt continued to grow. As part of its response to these conditions the government took even stronger measures in the 1990s. These measures, and the union reaction they set in motion, are described in detail in the next chapter.

Key Events in the Development of Federal Public Service Collective Bargaining, 1944-2000

1944 - Private sector workers granted collective bargaining rights through Order-in-Council PC1003
- Saskatchewan government granted all workers, including its own employees, full collective bargaining rights and the right to strike
- National Joint Council (NJC) founded in Ottawa

1958 - First Heeney Report proposed consultation over pay in the federal public service

1962 - First system of salary consultation in the federal public service went into effect
- Prime Minister John Diefenbaker announced public service salary freeze, overturning an NJC recommendation for a pay increase
- The heads of all three federal civil service associations declared further consultation futile, and called for system of collective bargaining with binding arbitration

1963 - Minority Liberal government under Lester B. Pearson elected. Mr. Pearson prommised public service bargaining with binding arbitration, created Preparatory Committee" under Heeney

1965 - Postal unions staged illegal nation-wide strike

- Quebec granted public sector workers, including its own employees, full bargaining and strike rights
- Second Heeney Report recommended a system of public service collective bargaining with binding arbitration as dispute-resolution mechanism

1967 - Public Service Staff Relations Act passed. The bill granted federal government employees collective bargaining rights, established a new dispute-resolution system granting unions the right to choose between binding arbitration and the right to strike

1975 - Prime Minister Pierre Trudeau announced a three-year program of wage and price controls, to be applied across the economy

1982 - Federal government announced a second round of controls, this time applied only to wages and only to federal public service employees. Over the next few years, every province at some point adopted its own form of public sector wage control program
- Supreme Court decision on air traffic controllers' designation levels gave government the unilateral right o determine levels of service to be provided during a work stoppage

1984 - Majority Conservative government elected on platform of reducing the size and role of government

1984-86 - Start of centralized "master bargaining arrangements" between the government and its two largest unions, the PSAC and the PIPSC

1985 - Government and unions negotiated first Workforce Adjustment Agreement

1988 - Second Workforce Adjustment Agreement negotiated

1990 - "Public Service 2000" initiative launched to promote empowerment of federal government employees, easier mobility of staff between departments

1991 - Federal budget effectively froze public service salaries
- First-ever nation-wide strike by the PSAC (September), ended by legislation
- Government and the PSAC negotiated new workforce adjustment policy which substantially improved job security for permanent employees

1992 - Federal government dissolved Pay Research Bureau, Economic Council of Canada, and 37 other government boards and agencies
- Existing public service agreements extended for two more years with no salary increase
- Public Service Reform Act took effect. A key provision allowed deployment of employees to other positions at the same level without a formal competition

1993 - Majority Liberal government elected

1994 - First Liberal budget froze salaries for two more years, and cut defence spending and operating funds for civilian departments
- Program Review, aimed at reducing and redefining role of government, was launched

1995 - Government suspended Workforce Adjustment Agreements in departments most affected by downsizing, substituted various retirement incentives
- February budget announced cuts of 45,000 public service jobs over the next three years

1996 - Government expanded its definition of "reasonable job offer" to include employment with private sector firms at 85% or more of the employee's original salary
- Government announced that collective bargaining would resume in 1997, but salary arbitration would be suspended until 1999

1997 - Government passed legislation restricting public service compensation increases. Public service collective bargaining resumed

1998 - Canadian Human Rights Tribunal ordered the government to pay nearly $4billion in back salaries to 200,000 current and past employees in female- dominated groups
- Government appealed pay equity award to the Federal Court of Appeal

1999 - After the Federal Court of Appeal upheld the decision of the Canadian Human RightsTribunal, the government negotiated a pay-equity settlement with the PSAC
- Strike of operational and correctional groups of the PSAC, ended by legislation
- Government passed legislation appropriating entire pension fund surplus
- Salary arbitration suspended for two more years

2000 - Universal Classification System (UCS) set to take effect

1 The purpose of such associations is to promote the professions in question and to advance the interests of their members. They also regulate those professions. In general, they represent self-employed practitioners. Typically they are not legally entitled to bargain collectively with employers, though admittedly some have begun to engage in union-like forms of collective action (i.e., doctors' collective withdrawal of services to protest what they see as inadequate provincial government funding). Examples of professional associations would be the Ontario Bar Association and the Canadian Medical Association. In connection with professional associations, it is important to note that some groups that are legally certified trade unions continue to call themselves associations; this is quite often the case with university faculty unions.

2 The Civil Service Whitley Council was launched in Britain in 1919 as part of a broader movement toward joint industrial councils spearheaded by John Henry Whitley, Deputy Speaker of the House of Commons. The idea behind such councils was that effective industrial relations required strong organization on the part of both employers and employees. The British Whitley Councils were to have a broad impact across the industrialized world. Among other things, they were a major influence in the establishment of works councils in Germany in 1923. For a more detailed discussion, see Barnes (1975:7-14).

3 Three years earlier, Mr. Diefenbaker's Finance Minister, Donald Fleming, had unilaterally overturned the Civil Service Commission's recommendation of a pay increase, which had been supported by Pay Research Bureau (PRB) data. The reasons given for the rejection were the cost of the recommendations and Fleming's lack of confidence in the PRB's data. For more detail, see Barnes (1975:103-4).

4 Passed in 1935, the "Wagner Act" (the National Labor Relations Act) granted U.S. private sector workers the right to bargain collectively and to strike. The approach taken by the Act was generally arm's length and adversarial, featuring a clear separation of the interests of employers and workers. Management personnel were excluded from unions, and "company unions" were specifically forbidden. In recent years, the "Wagner Act" has come in for increasing criticism for failing to do more to promote labour-management cooperation.

5 Ironically, inflation dropped so rapidly that in the second year of the controls program, federal public service employees' 5% increase was well above the average increases received by other private and public sector workers. See Swimmer (1995:384) for details.

i L.W.C.C. Barnes, Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada, 1944-1974. Kingston: Queen's Industrial Relations Centre, 1975. See also George Sulzner, "The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution," in Journal of Collective Negotiations, 27:4 (1998).

ii Barnes, 1975.

iii L.W.C.S. Barnes, personal interview with Advisory Committee, January 19, 2000.

iv Robert Armstrong, "Some Aspects of Policy Determination in the Development of the Collective Bargaining Legislation of the Government of Canada," in Canadian Public Administration, 2 (1968).

v Gérard Hébert, "Public Sector Bargaining in Quebec: The Rise and Fall of Centralization," in G. Swimmer and M. Thompson, eds., Public Sector Collective Bargaining in Canada. Kingston: Queen's Industrial Relations Centre, 1995.

vi In Hansard, April 25, 1966.

vii Ibid.

viii Armstrong, 1968, p. 455.

ix Ibid.

x Gene Swimmer, "Collective Bargaining in the Federal Public Service of Canada: The Past Twenty Years," in G. Swimmer and M. Thompson, eds., Public Sector Collective Bargaining in Canada, op.cit., p. 374.

xi Ibid., pp. 374-75.

xii Ibid., p. 386.

xiii Ibid.

xiv Ibid., pp. 379-380.

Chapter IV: Recent Experience

4.1 The Early 1990s

In its February 1991 budget, the government declared that for one year no pay increases would be granted unless bargaining agents would agree to a reduction in employment levels. It also stated that salary increases of more than 3% would not be considered for the next three years. The unions and their members reacted negatively to these proposed restrictions.

After the budget, a conciliation board recommended wage increases of 6% for the PSAC's administrative workers for the first year and a somewhat smaller amount for the second. The Treasury Board rejected the recommendations and the PSAC called a nation-wide strike. Meanwhile, the PSSRB ruled that the government had bargained in bad faith by insisting that the PSAC accept, as a precondition to bargaining, the restraint policy announced in the budget.

The government then passed legislation extending all unsettled contracts for two years, including those of administrative employees. The legislation provided salary increases of 0% and 3% and imposed heavy fines should the strike continue.

In late 1991, the government and the PSAC negotiated a new job security Workforce Adjustment Directive (WFAD) for indeterminate employees. This agreement was then adopted by the National Joint Council and applied to all the public service unions.

In the WFAD, in return for the right to contract-out work, the employer agreed to provide any surplus employee who could be trained to do new work, and who was prepared to move, with a "reasonable job offer." There was salary protection if the offer was for a lower-paying job. As well, employees displaced by contracting out were to receive 12 months' notice and a guaranteed offer of another indeterminate position.

These provisions represented an improvement on earlier workforce adjustment agreements which had given surplus employees six months' notice of lay-off, a year of salary protection, and up to a year of retraining.i

The developments on workforce adjustment were soon overshadowed, however, by the government's stance on economic issues. In February 1992, the government dissolved the Pay Research Bureau along with 38 other government boards and agencies. In November 1992, concerns about falling tax revenues caused the government to extend existing agreements for another two years with no salary increase permitted.

At the same time the government further restricted access to collective bargaining in the 1992 Public Service Reform Act (PSRA). The grounds for exclusion from collective bargaining were broadened by allowing the Treasury Board to exclude any employee with "substantial duties and responsibilities in the formulation and determination of any policy or program." Together with the government's increased use of term and casual

employees,1 the new exclusion policy had the potential to reduce the number of unionized employees.

Another important change allowed employees to be "deployed" to positions at the same level as their current positions without competition. This process simplified staffing but reduced the number of competitions and thus limited both promotions and appeal rights. The unions have complained that the deployment process compromises the merit principle.

Many of these changes arose out of PS 2000. The exercise itself contributed to distrust between the employer and the unions. The unions condemned the "unabashedly management-driven" PS 2000 exercise2 for its failure to involve them. Ultimately the unions were invited to make presentations to the appropriate task forces and had some impact on specific recommendations.ii

By 1993, the unions' disenchantment with the government was total. The presidents of the PSAC and the PIPSC denounced the Conservative government as the worst employer they had ever had. The PSAC initiated a policy of working against the government's re-election.iii The government was ultimately defeated and replaced by a Liberal government that had campaigned on a pledge of restoring free collective bargaining in the public service.

4.2 The Late 1990s

In 1994, in its first budget, the new government extended the public service salary freeze for a further two years and also froze merit-based increments. The budget contained cuts of nearly $500 million in operating funds to civilian departments, with far deeper cuts promised for the two following years, and major cuts in defense spending.iv More importantly for the public service, it launched a "Program Review" process designed to shrink the size of government and reduce or redefine its role in many of the activities in which it would continue to be involved.

While Program Review was never intended solely as a cost-cutting exercise, its most immediate impact was to cost thousands of federal public service employees their jobs. There were post-budget talks between the Treasury Board and the public service unions designed to identify specific cost savings that could potentially be applied toward wage increases or increments. The unions withdrew from this "Efficiency Review" exercise since they were of the view that the employer had no real intention of applying any savings to public service salaries.v

In February 1995, the Treasury Board sought union agreement to modify the "Reasonable Job Offer" provision of the Workforce Adjustment Directive (WFAD). When the negotiations failed, the Treasury Board unilaterally suspended the WFAD within the departments most affected by downsizing and substituted buyout incentives designed to induce employees to retire early or otherwise leave the public service voluntarily. Soon thereafter, the Finance Minister delivered his 1995 budget, which announced cuts of 45,000 public service jobs over the following three years.3

Most of the public service cuts were achieved through the two main types of buyout package: the Early Departure Incentive and the Early Retirement Incentive (ERI). The former, aimed at younger employees, provided 39 to 90 weeks' salary plus a training allowance. The latter was aimed at employees over 50 with at least ten years' service. The

ERI involved waiving the usual pension penalty for early retirement, plus cash payments of up to 15 weeks' salary.

As a result of these and other incentive programs, lay-offs were kept to a minimum. The federal government won high marks for handling its downsizing in a humane way.vi But in percentage terms the downsizing was the government's largest workforce reduction since the end of World War II, and it was clear that the morale of "surviving" employees had been damaged. In addition, remaining workers had to work harder to cover their own workloads and those of their former colleagues.

As both young and old took advantage of the incentives to leave, commentators began to warn of a remaining public service largely populated by "Baby Boomers" between ages 40 and 50, those who would also have liked to leave but could not afford to. They noted this would leave large numbers of positions to be filled when they all retired.vii

The government announced another round of cuts in its 1996 budget. In that year the employer also proposed a number of changes to the WFAD, including expanding the definition of a "reasonable job offer" to include offers of employment with private sector firms at 85% or more of the employee's original salary. In these circumstances, the employee's salary was to be "topped up" for a given length of time. Employees not accepting such offers would be given four months' termination notice.

The employer tried to obtain the unions' consent to these changes. It advised the unions that if they did not consent, it would implement the changes unilaterally. The PSAC and the SSEA did not agree to the changes. When the employer unilaterally imposed the changes on those two unions, their members received a salary top-up for the shorter period originally proposed by the Treasury Board, instead of the longer top-up received by members of the unions that had agreed to the government's changes.

Later in 1996, the government announced that increment payments and bargaining would resume but that to ensure that government restraint continued, interest arbitration would be suspended for three more years.

When collective bargaining resumed in 1997, the government passed legislation, in the form of an amendment to the Public Sector Compensation Act, to ensure that compensation increases were restricted to about 2%. This prevented employees from making up for wage increases lost in the preceding six years. Most agreements negotiated in the initial round of post-freeze bargaining contained annual pay increases of 2 to 2.5%. Where labour shortages dictated a higher pay increase, the Treasury Board generally used additional increments or lump-sum payments rather than increasing base salary. Almost all the groups receiving higher salary increases (executives, the military, and the RCMP) were non-unionized, a fact which did not sit well with the unions.viii

Although the current round of public service bargaining is not yet complete, it appears to be following much the same pattern as the previous one. With access to interest arbitration frozen, salary increases have again been in the 2% range, with additional lump sum payments of about 1.5% in many cases.

4.3 Conflict over Pay Equity

Pay equity, a longstanding source of conflict between the employer and its bargaining agents, also became a central issue in labour-management relations in the 1990s.

As early as 1979, the PIPSC filed pay equity complaints against the employer with the Canadian Human Rights Commission. In 1984, the PSAC filed a complaint on behalf of

the approximately 50,000-member Clerical & Regulatory Group. Ultimately, the PIPSC and the PSAC filed complaints on behalf of all their female-dominated groups.

The Treasury Board and the unions agreed in 1985 to establish the Joint Union-Management Initiative to study the extent to which a wage gap existed between jobs in male- and female-dominated groups that were assessed as being of equal value. As part of the Joint Initiative, the parties agreed to remedy the wage gap once it was identified.

In 1990, after the agreed-upon sample of positions had been assessed, the Initiative broke down. The employer unilaterally implemented some pay equity wage adjustments, which the complainants said failed to close the gap. The Canadian Human Rights Commission agreed that the payments were insufficient and lengthy hearings began before a Canadian Human Rights Tribunal.

While, in its 1992 budget, the Conservative government had alluded to the possibility of legislation to limit its liability in the complaints retroactively to November 1990,ix it never introduced such legislation. In March 1995, the Treasury Board and the PIPSC settled complaints affecting approximately 1,700 members in three bargaining units. The employees' pay equity adjustments totaled close to $72 million.

In 1998, the Tribunal ordered the government to pay retroactive adjustments, with interest, to nearly 200,000 current and past employees in the female-dominated groups represented by the PSAC.x The government decided to appeal the nearly $4 billion award.

The decision to appeal sparked outrage among the affected employees. Their protests included a large demonstration on Parliament Hill and a national "Day of Mourning" on which PSAC members were urged to come to work dressed in black.

After the Federal Court of Appeal rejected the government's appeal of the Canadian Human Rights Tribunal's decision, the government decided not to appeal to the Supreme Court. Instead, it negotiated a settlement with the PSAC. Not all federal government employees are covered by the settlement, however. As is discussed in Chapter V, pay equity continues to be a concern, particularly in the growing number of separate agencies.

4.4 Conflict over Pensions

Pensions became yet another source of conflict between the employer and its unions in the 1990s. In 1954 the Pension Advisory Committee on the Public Service Superannuation Act was created with representation from the employer and the unions. In 1996 a Committee report made recommendations for pension plan reform, including proposals for future investment of pension funds in capital markets and the creation of the joint Union-Management Board.

In 1998, the Consultation Committee on Public Service Pension Reform was established, with the expectation of reaching a pension deal by the end of the year.xi Instead, the Committee came to an impasse on the question of ownership of the current pension fund surplus. In 1999 the government passed legislation appropriating the actuarial surplus to the employer and, contrary to the recommendation of the Consultative Committee, did not establish a joint union-management board. The legislation did, however, create a pension investment board.

4.5 The Current Climate

Frustration over years of suspended bargaining, salary and arbitration freezes, heavy workloads and employees' perceptions of blocked career development has led to militancy among federal public service unions. This militancy took a variety of forms, including public demonstrations as well as strikes. This frustration also appears to have led many employees to think about leaving the service. A 1999 survey of knowledge workers by Duxbury, Dyke and Lam found only about one-third of all respondents were highly committed to the public service. In the private sector, commitment levels are often found to be double this number. The survey report indicated that about three-quarters had thought about leaving the service.xii

In the Duxbury survey, the most frustrating aspects of working in the public ser-vice were identified as problems in dealing with the bureaucracy, including staff-related issues, the work culture and working atmosphere, political interference, and the perception of a lack of respect from management and the general public.4

Similar findings have emerged from other recent studies. For example, the 1999 Public Service Employment Survey found a high level of dissatisfaction with heavy workloads, long work hours, and limited career development possibilities. The results also indicate that many believe the selection, classification, and promotion processes are unfair, that federal government employees have little say in decisions and actions affecting their work, and that senior management will probably not do much to rectify the problems found in the survey.5

In a slightly different vein, a study by the Public Policy Forum (PPF)xiii found "a growing disconnect" between current labour legislation and the workplace realities of the public service. The PPF study suggested that the PSSRA's prescriptive regulatory emphasis has "eroded its capacity to facilitate effective and productive relations between labour and management." The report recommended a thorough overhaul of the legislative framework for public service labour-management relations, in particular the PSSRA, and stressed the importance of promoting improved trust in the public service labour-management community by fostering and facilitating "ongoing, meaningful consultation between labour and management." In addition, it recommended the development of learning initiatives to increase the skill level of public service labour-management practitioners.

Most recently, the just-released Auditor General's Report for the year 2000 described the public service's human-resource framework as "unduly complex and outdated." The framework, said the Auditor General, is ill-suited to an environment that demands flexibility and adaptability, at a time when the government faces significant recruiting challenges in an increasingly competitive labour market.

On a more positive note, the Treasury Board, bargaining agent members of the NJC and the Federal Superannuates National Association recently concluded a five-year agreement covering the management of the Public Service Health Care Plan (PSHCP). As of April 1, 2000, the PSHCP is being managed though a trust, with trustees to be nominated by the bargaining agents, the pensioners' representative, and the employer. A key feature of the agreement is that monthly premiums for basic health coverage will not increase during its five-year term.

4.6 Conclusion

This chapter, like the two previous ones, has attempted to set the stage for our examination of the current state of labour-management relations in the federal public service by tracing the development of labour-management relations since the start of public service collective bargaining in 1967. The next chapter looks at the results of the Committee's template interviews and questionnaires, hearings, and other evidence from past and current public service labour-relations practitioners representing union and management perspectives.

1 Casual employees and those on term contracts of less than three months are not eligible for union membership.

2 This description of PS 2000 came not from the unions but from John Edwards, then the Chairman of the Public Service Commission.

3 Not all of these jobs were actually lost, since a certain number of public service employees were transferred to newly created agencies like Nav Canada.

4 In all, 18% of those promoted and 23% of those not promoted said they were likely to leave the public service within the next year, while 23% of those promoted and 30% of those not promoted felt they were likely to leave their department within the next year. The precise figures were, for high commitment, 36% of those promoted within the past five years, and 28% of those not promoted. Overall, 72% of those promoted had still thought about leaving the public service—a figure only slightly lower than the 77% of those not promoted.

5 Specifically, 49% of all respondents find their workloads unreasonable, and 48% believe that the quality of their work suffers because they are having to do the same or more work with fewer resources. A full 56% believe they have little say in decisions and actions that affect their work, 45% do not believe that their immediate supervisor does a good job of helping them develop their careers, and 47% don't believe they stand a fair chance of getting a promotion, given their skills and experience. Only 37% believe that senior management will try to resolve the concerns raised in the survey.

i Gene Swimmer and K. Kinaschuk, "Staff Relations under the Conservative Government: The Singers Change but the Song Remains the Same." In F. Abele, ed., How Ottawa Spends, 1992-93. Ottawa: Carleton Univ. Press, 1992.

ii Swimmer, 1995, p. 395.

iii Ibid., p. 400.

iv Swimmer and Bach, 2000.

v See Gene Swimmer, "Introduction" and Gilles Paquet and Robert Shepherd, "The Program Review Process: A Deconstruction," both in G. Swimmer (ed.), How Ottawa Spends, 1996-97: Under the Knife. Ottawa: Carleton Univ. Press, 1996.

vi See, among others, the Auditor General's Report for 1998.

vii Ian Lee and Clem Hobbs, "Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service," in G. Swimmer, ed., How Ottawa Spends, 1996-97, op. cit.

viii Swimmer and Bach, 2000.

ix Ibid.

x See, among others, Jack Aubry, "Windfall 'A Long Time Coming' for Underpaid Workers," and Kathryn May, "Two Hundred Thousand Share in Landmark Award," both in Ottawa Citizen, July 30, 1998.

xi Swimmer and Bach, 2000.

xii Linda Duxbury, Lorraine Dyke, and Natalie Lam, Building a World-Class Workforce: Career Development in the Federal Public Service. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 1999.

xiii PPF, Labour-Management Relations in the Federal Public Service. Ottawa: PPF, 1999

Chapter V: Key Findings

To obtain a clear picture of experience with public service collective bargaining, the Committee sent out template questionnaires to the deputy ministers of all government departments, the heads of all separate agencies, and all certified bargaining agents. A number of individuals who had been involved with public service bargaining in its earlier years were interviewed, also using a template form. Finally, all bargaining agents and selected department heads were invited to make presentations before the Committee. In addition, a group brainstorming exercise was conducted in mid-January. This chapter summarizes the key findings from these various sources.

5.1 Summary of Key Questionnaire Findings

Overall, departments' and agencies' experiences with public service collective bargaining has been more positive than that of bargaining agents.

Nonetheless, as shown below, there are many specific areas of agreement between departments or agencies and bargaining agents as to what is wrong with the collective bargaining system. Overall, there are more areas of agreement than disagreement between the two sides.

Areas of Agreement

- Departments, agencies and bargaining agents agree that the bargaining process has deteriorated in recent years. Neither side said many positive things about the collective bargaining process, and both also agree that most of the major pro-blems identified continue to exist.

- Both sides are pleased with the benefit packages, particularly family-related benefits that have resulted from public service collective bargaining.

- With respect to the bargaining process, both sides sharply criticized the government for its interference in the bargaining process through suspension of bargaining and arbitration, pay freezes, and the use of back-to-work legislation to end strikes. Both sides cited unilateral government actions of these types as key factors deteriorating labour-management relations in the federal public service.

- Both sides are greatly concerned about the narrow mandate that the Treasury Board provides to government negotiators, and about the inability of particular departments to fashion settlements appropriate for their needs. It should be noted that dealing with the Treasury Board is a particularly serious problem for the separate agencies.

- Both sides praised the work of the Pay Research Bureau and the National Joint Council.

Areas of Difference

- The number of bargaining issues brought to the table and the complexity of bargaining units and classifications appear to be of concern only to employers.

- The scope of bargainable issues appears to be of concern only to bargaining agents.

- Exclusions from the bargaining process and designations are of some concern to both sides, but of more concern to bargaining agents. In contrast, pay equity is of concern to both sides, but of more concern to departments and, especially, to agencies, who are disturbed at what they see as the inequitable application of recent pay equity settlements.

5.2 Summary of Key Template Interview Findings

- There was general agreement that unilateral government action such as pay freezes, the suspension of bargaining and arbitration, back-to-work legislation, the narrow scope of bargainable and arbitrable issues, and the dissolution of the Pay Research Bureau had hurt the public service collective bargaining process.

- There was general agreement that the level of trust between the parties is low and has deteriorated in recent years.

- There was fairly general agreement that collective bargaining has deteriorated since 1980 and that the problems identified in the bargaining system over the years continue to exist.

- "Generational" factors appeared to be more significant than the role the respondent had held. Specifically, people whose major experience with labour-management relations was before 1980 were generally more positive about the public service collective bargaining experience than those whose major experience was in the 1990s.

- There was fairly general agreement that positive features of the bargaining process included the actual interaction between the parties, the work of the NJC, and the role of collective bargaining in handling workforce adjustment and job security issues.

- Issues of concern only to management included the structure of the PSAC and that union's apparent inability to ratify deals negotiated at the table.

5.3 Presentations by Management Representatives and Bargaining Agents

Four groups representing government managers and executives and ten bargaining agents made presentations to the Committee during the months of February and March 2000. Many of the points made by the bargaining agents were the same as those made earlier in written submissions. The issue of duplication did not arise in the case of the government management groups because the groups that made presentations were not the same as those that had prepared written submissions.

As in the case of the written submissions, there were areas of agreement and disagreement between management and the bargaining agents.

Areas of Agreement

- Both sides were concerned at the lack of trust between the parties.
- Both sides were concerned about the length and complexity of the negotiation process.
- Both sides felt that frequent government intervention had hindered the functioning of the public service collective bargaining system.
- Both sides were disturbed at government managers' lack of training in and understanding of labour-management relations, and at the low priority the government seems to be giving to training in this area.
- Representatives of both sides complained that government negotiators often do not understand the issues they are negotiating or the particular environments of individual departments.
- Representatives of both sides suggested that more use be made of mediation, informal problem-solving committees, and other forms of alternative dispute resolution.
- There was support on both sides for the re-establishment of the Pay Research Bureau or some equivalent independent and politically neutral source of economic data.
- Both sides appear to favour a more prominent role for the NJC.

Areas of Disagreement

- The structure of the public service unions (particularly the PSAC) was of concern only to the management groups.
- The number of bargaining units and classifications was of concern only to management groups.
- Bargaining agents feel that the scope of bargaining should be expanded to include staffing, classifications, pensions, and other issues that are currently excluded. Management groups do not agree, particularly in the case of staffing.

- Bargaining agents are concerned that the exclusion and designation processes are overly restrictive and are removing too many people from bargaining units.

5.4 Study of Labour-Management Relations at the Local Level

With an eye to examining labour-management relations at the workplace level, the Advisory Committee asked the University of Quebec at Hull's Centre d'étude et de recherche sur le syndicalisme et le travail (CEREST) to develop and administer a questionnaire for local union and employer representatives. The purpose of the questionnaire was to gather information on the type of relations between these parties, the quality of the labour relations climate in their workplace, the consultation mechanisms used, the degree of trust in their relations, and their perception of the main problems affecting labour-management relations at the local level.

In all, 1,000 questionnaires were distributed between February 21 and March 20, 2000—500 to employer representatives and 500 to union representatives. Responses were received from 440 individuals, 257 representing the employer and 183 representing the unions. With more being received even as this report is being written, the results presented here should be considered tentative. Final results will be presented in the Advisory Committee's second report. Given the large number of questionnaires received to date, however, the trends and conclusions reported below seem unlikely to change.

Management respondents are somewhat in agreement with the statement that the climate of labour relations is positive at the local level, while labour respondents are neutral on this point. Management respondents were also more likely than union respondents to describe labour-management relations as positive.

Union and management respondents generally agreed that labour-management consultation means taking the opinion of the other party into consideration before making a decision. They also agreed that consultation should occur at every step in the decision-making process, including the beginning.

While it seems that the parties generally have an open attitude to consultation, based on their responses to the questionnaire, the reality of their relations is entirely different. The findings (see Table 5.1) suggest that union and management respondents have quite different perceptions as to the amount and quality of workplace consultation taking place. It can be concluded that management perceives that it consults but gives little consideration to the union's point of view. The union's perception appears to be that management does not consult but is content with sharing information. Whichever point of view one adopts, there does not appear to be much meaningful consultation in federal workplaces.

Another important finding has to do with grievances. In the view of union representatives, employees fear reprisal if they file a grievance. Management representatives do not appear to share this view.1 As for other issues, both union and management representatives believe that poor communications, bad faith bargaining at the national level, the Universal Classification System, stress related to constant change, and the perceived incompetence of the other party's representatives, are issues that have negative impacts on workplace relations. A lack of transparency, openness, respect or consideration were concerns identified primarily by union representatives.3

In general, these tentative survey results appear to confirm many of the findings reported earlier in this chapter. Of particular concern to the Advisory Committee are the apparent

lack of consultation reported by both sides, and the lack of respect and consideration reported by union representatives.

5.5 Brainstorming Exercise

As part of the input process, a group brainstorming exercise using the "Rice Storm" technique was conducted at the January 18, 2000 meeting of the National Joint Career Transition Committee in Ottawa. In all, about 40 participants were involved in the exercise, which was facilitated by Advisory Committee member Linda Duxbury, a professor in Carleton University's School of Business.

Participants, all of whom were either union officials or government managers actively involved in public service union-management relations, were asked to identify key issues around union-management relations in the federal public service. Each was given a number of index cards. On the cards they were asked to write: a) a challenge that the federal public service faces with respect to union-management relations; b) a reality of union-management relations; and c) a union-management problem faced by those in the federal public service.

The facilitator led a process of grouping like issues and naming the challenges, problems, and realities identified by the participants.

The exercise yielded findings quite similar to those generated from the questionnaires and template interviews. The single most important finding was a lack of trust on both sides. Some of the other major problems identified included the government's ability to use legislation to bypass the bargaining process, a lack of management commitment to joint processes, management's lack of respect for unions, a lack of resources leading to excessive workloads and inadequate training budgets, the Treasury Board's excessive control over labour relations, and a tradition of confrontation in public service labour-management relations.

Other problems included staffing, low morale, a lack of accountability, an inadequate scope for bargaining and dispute resolution, and union leaders' perceived inability to deliver on their promises. Some participants complained that, all too often, the unions and management tend to forget whom they represent and to focus on personal agendas rather than on the needs of their constituents.

While there were many more negative than positive comments overall, some participants noted that rank-and-file workers and management often agree on issues, contrary to the employer's official position on those issues. Others cited a long tradition of working together, effective working relationships on some committees, and good personal relationships between certain union and management representatives.

5.6 Conclusion

The findings from our various data sources suggest that in the first 10 to 15 years of public service collective bargaining, participants were generally positive about it. However, with the passage of time and an increase in the extent of unilateral government interventions such as pay freezes and the suspension of bargaining and arbitration, the

parties have become more pessimistic about the bargaining system's ability to resolve problems. The lack of trust associated with long periods of unilateral government action was probably the single most serious concern of union and management representatives alike.

The complexity of the current collective bargaining system was of particular concern to management representatives, while union representatives were disturbed by what they perceived as management's lack of respect for them.

For unions, other issues such as the narrow scope of bargaining, the continuing high level of designations, the use of back-to-work legislation and the exclusion of many from the right to join unions remain major concerns. Management remains concerned with the length and complexity of the bargaining process and the structure of the PSAC. Both sides complained about the lack of an independent Pay Research Bureau and about the Treasury Board's inability to meet the needs of individual departments and occupational groups because of its "one size fits all" approach to collective bargaining.

All of these developments have served to increase union-management tensions in recent years. The situation has also been aggravated by the long fight over pay equity, disputes over the distribution of the public service pension fund surplus, and the impending implementation of a Universal Classification System.

Chapter VI discusses in detail a number of problems that have resulted from these developments.

1 The average score for union representatives on this question was 4.0 on a 5-point scale. For management representatives, the average score was 2.4.

3 The specific survey question asked respondents to identify the three or four key issues having the greatest negative impact on workplace labour-management relations.

Chapter VI: Facing Up to the Problems

6.1 Identifying the Issues

The Committee's findings, as reported in Chapter V, have revealed many problems with the public service labour-management relationship and collective bargaining system. In many cases, labour and management agree on those problems. In others, only one side sees the problem. In still others, both sides see a problem but for different reasons.

The issues discussed below are those we see as key. It is important to recognize that the issues are not mutually exclusive, that is, there may well be some overlap between particular issues. Nonetheless, the following discussion should at least be a useful starting point for further analysis.

6.2 The Government's Dual Role

The concern most frequently cited—by both sides—is the degree of power the government possesses in its dual role as employer and legislator. This power, which is more than any private sector employer possesses, has been used on many occasions and has taken such varied forms as the suspension of bargaining and arbitration, pay freezes, and the passing of back-to-work legislation.

It is this imbalance of power which seems to be the root cause of much of the feeling of powerlessness and frustration described in Chapter V. A related finding is that frequent legislative intervention has eroded confidence in the system and trust between the parties. Another, equally serious consequence is that the players in the public service labour-management system can become so used to government intervention that they lose the ability to work out problems for themselves.1 The imbalance of power also politicizes the system and has led some bargaining agents to attempt various types of direct political action.

Frequent legislative intervention does have the positive consequence that politicians must take direct responsibility for the intervention themselves instead of handing it over to a labour relations board or some other form of administrative tribunal. But in our view, this potential benefit must be weighed against the many negative consequences of government intervention.

6.3 Restrictive Legislative Framework

This imbalance of power also seems to be reflected in the legislative framework within which federal public service collective bargaining is carried out. This framework, particularly in the PSSRA, is significantly more restrictive than that under which private sector bargaining is carried out, and more restrictive even than that found in most other public sector regimes.i The restrictive legislative framework was criticized both by management and union representatives, though more often by the latter.

6.3.1 Scope of Bargaining

One serious limitation in the current legislative framework is the restriction it places on the scope of bargainable and arbitrable issues. As was noted in Chapter II, the PSSRA does not allow bargaining over any issue, except for the appropriation of funds, that would require parliamentary legislation. Among the issues that cannot be bargained are: the criteria for appointments, promotions, lay-offs, job classifications, pensions, and technological and organizational change.

The PSSRA's restrictions on the scope of bargaining affect public service labour-management relations in a number of ways. First, they hinder the bargaining process because many of the issues of concern to employees can never be "put on the table" for discussion and resolution. Second, the restrictions themselves can become a source of increased conflict, causing the parties to waste time and energy arguing about what can and cannot be bargained rather than engaging in productive negotiations. The restrictions also reduce the ability of the bargaining system to work out problems between the parties, thereby pushing the "restricted" issues into other forums and contributing to the bargaining system's politicization.

6.3.2 Determination of Bargaining Units

Another important limitation of the public service bargaining system is the way in which bargaining units are determined. In the private sector, bargaining units normally are determined by labour-relations boards, generally with considerable input from the parties. In determining the appropriate bargaining unit, labour boards put primary emphasis on creating a "community of interest" likely to result in reasonably harmonious relations between the parties.ii

In contrast, under the PSSRA, as under most Canadian public service bargaining regimes, bargaining units are determined legislatively. The legislative determination of bargaining units often prevents an appropriate "community of interest" from emerging and may well make bargaining more difficult. The complexity of the federal public service bargaining unit structure was a concern raised by a number of management representatives.

6.3.3 Redress Mechanisms

The question of which issues may be taken to arbitration or adjudication under public service labour legislation was of concern to both management and union representatives.

In some cases, an aggrieved employee has a number of different avenues of redress. Those whose grievances deal with disciplinary matters may go to their union or, alternatively, may carry the matter forward without reference to the union. On the other hand, for some issues such as performance appraisals there is no meaningful third-party redress mechanism. A federal government employee cannot grieve a negative performance appraisal through to adjudication because the issue of performance appraisals is not contained in federal government collective agreements. The reason performance appraisals are not contained in collective agreements is that the issue of performance is one of those items prohibited from being arbitrated pursuant to Section 69 of the PSSRA.

The absence of meaningful and straightforward avenues of redress for some issues heightens frustration among employees and their unions. At the same time, the existence of multiple avenues of redress for other issues slows down the process of dispute resolution, tends to render the system unduly complex and difficult to understand, and leads to costs for the employer and the unions.

The PSSRA's ban on policy grievances is also of concern. Under the Act, only an individual worker may file a grievance and take it through to adjudication. The ban on anything other than individual grievances prevents issues of more general applicability from being heard in an appropriate and timely fashion. It can also lead to "system overload" in cases where a large number of employees decide to file grievances on the same issue at the same time.

6.3.4. Managerial Exclusions

One final restriction is that of exclusions. This issue was of concern to both sides, but for different reasons. To the unions, the issue is one of fairness. In their view, the exclusion process results in too many employees being excluded from bargaining units. This in turn means that the individuals in question go unrepresented and the unions lose potential members and dues. For management, exclusions are a process issue. Their view is that the process is unnecessarily long and cumbersome, and should therefore be simplified.

6.4 Dispute Resolution Mechanisms

Shortly after it came into effect, the industrial-relations community praised as innovative the choice of procedures (COP) mechanism allowing the bargaining agent to choose between arbitration and the traditional conciliation-strike route. COP, which was copied in a number of Canadian and U.S. jurisdictions during the 1970s,iii drew praise from union and management respondents in written submissions to the Committee.

Throughout the 1990s, however, neither COP nor any other form of dispute resolution mechanism was allowed to operate, as the government suspended first collective bargaining, then interest arbitration. Our findings show that the lack of an effective dispute resolution mechanism is of concern to both management and union representatives, though it appears to be a more serious concern to the latter.

6.5 Essential Services & Designation

Both sides cited as a concern the issue of providing essential services during public service strikes through the designation of certain workers or positions, but they did so for different reasons.

As was noted in Chapter V, the unions believe that too many workers are designated and that they have little say in the designation process. The unions' frustration over the designation process has been heightened by the government's recent suspension of interest arbitration. That has left bargaining units that have high designation levels—who would therefore find it difficult to mount an effective strike—subject to unilateral government determination of the terms and conditions of their employment. For their part, government managers believe that the designation process is cumbersome and takes too long.

The findings discussed in Chapter V suggest that this issue is a source of increased friction between the parties and will likely continue to be a significant irritant.2

6.6 Lack of an Independent Pay Research Bureau

As was noted in Chapter IV, both sides spoke favourably of the role played by the former Pay Research Bureau (PRB) as an independent and neutral source of economic data to be used in collective bargaining. The lack of a PRB or some similar, politically neutral mechanism has served to make salary bargaining more difficult. All parties appear to believe that restoring the PRB could improve the public service bargaining process and facilitate new alternative dispute resolution mechanisms, most of which require a mutually acceptable fact base as a starting point.

6.7 Problems of the Separate Agencies

Bargaining agents and the agencies themselves both raised concerns about special conditions governing labour-management relations in the separate agencies. Bargaining agents were critical of the Treasury Board for not providing the agencies with a sufficiently broad negotiating mandate to allow collective bargaining to meet the

agencies' special needs. Another concern is that under the PSSRA,iv employees of separate agencies have fewer grounds for referring grievances to adjudication than do employees of departments. The agencies themselves were concerned about the degree of control exercised by the Treasury Board and the lack of flexibility for separate employers to determine their own negotiating mandates.

Pay equity has been a particular problem for the separate agencies, which are not covered by the agreements reached between the employer and the PSAC or the PIPSC. One agency complained that since the pay equity agreement increased the salaries of clerks and secretaries in the federal government, it has found it difficult to recruit and retain such workers in the Ottawa area.

6.8 Lack of Trust

In submissions to the Committee, both sides referred to a lack of trust between the parties. This lack of trust seems to have resulted in large measure from the restrictiveness of the current legislative regime and the federal government's frequent interventions in that regime. The lack of trust has made it harder for the parties to work out problems in the workplace and at the bargaining table. It has also contributed to the politicization of the system.

One reason for the lack of trust may be a lack of labour relations training among executives and managers, and a general lack of understanding of the difference between a labour-management relations approach and a human-resource-management approach to dealing with workplace problems. Our findings suggest that this failure to understand the distinction between the two approaches has sometimes led the government to marginalize the unions or to bypass them, dealing instead with employees individually, even on matters covered by collective agreements.

6.9 Conclusion

This report has pointed out some of the most significant manifestations of a power imbalance between the government and the unions representing its employees. We invite feedback from readers as input to our second report, where we will propose solutions for the problems outlined here, and for the issues identified in our deliberations. It is our view that unless these problems are addressed, the federal public service labour-management-relations system as currently constituted will likely not be sustainable in the twenty-first century.

1 In the industrial relations literature, this phenomenon is commonly referred to as the "narcotic" effect.

2 In 1993, the PSSRA was amended to provide for the designation of positions rather than employees. As the PSSRB notes in Part III of its Main Estimates (p. 8), it had been anticipated that after the first round of bargaining under the amended process, the issue of designated employees for all subsequent rounds of bargaining would be limited to the review of a position which either had not been designated but which the employer feels should be designated, or which had been designated but which the bargaining agent felt should no longer be. In practice, however, this has not been the case. As the PSSRB notes, the amended provisions are "ambiguous, cumbersome and incomplete." In fact, the Treasury Board and the PSAC consider the provisions so inadequate that they have

found it necessary, with the PSSRB's acquiescence, to come up with a process totally outside the provisions of the PSSRA. The process which the parties have come up with involves not only compiling a new list of designated positions, but also providing another notice to all employees, include those whose positions continue to be designated.

i Swimmer, 1995, and John Fryer, "Provincial Public Sector Labour Relations," in G. Swimmer and M. Thompson, eds., Public Sector Collective Bargaining in Canada, op. cit.

ii Robert Rogow, "The Structure of Collective Bargaining in Canada," in A. Sethi, Ed., Collective Bargaining in Canada. Scarborough: Nelson, 1989.

iii Allen Ponak and Mark Thompson, "Public Sector Collective Bargaining," in J. Anderson, M. Gunderson, and A. Ponak (eds.), Union-Management Relations in Canada. 2nd edition. Don Mills: Addison-Wesley, 1989.

iv See Sec. 92(1) of the PSSRA for further details on this point.

Bibliography

ARMSTRONG, Robert. 1968. "Some Aspects of Policy Determination in the Development of the Collective Bargaining Legislation of the Government of Canada." In Canadian Public Administration, 2.

AUBRY, Jack. 1998. "Windfall 'A Long Time Coming' for Underpaid Workers." In Ottawa Citizen, July 30, 1998, p. A-1.

AUDITOR GENERAL. 1997, 1998, and 2000. Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

BARNES, L.W.C.S. 2000. Personal interview, Ottawa, ON, January 19, 2000.

BARNES, 1975. Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada. Kingston: Queen's IRC Press.

BEAUMONT, P.B. 1995. "Canadian Public Sector Industrial Relations in a Wider Setting." In Gene Swimmer and Mark Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada. Kingston: Queen's IRC Press.

BETTER TIMES (Newsletter of the Toronto-based "32 Hours" organization). Various issues, 1997-99.

BLANCHARD, Francis. 1982. "Les relations professionnelles et les défis des années 80." In Relations Industrielles, 32:1.

CADIEUX, Jean-Claude, and Jean Bernier. 1983. Régime de relations de travail dans le secteur public de certains pays industrialisés (rapport Cadieux-Bernier). Québec: Conseil du Trésor.

DOWNIE, Bryan. 1989. "Union-Management Co-operation in the 1980s and Beyond." In M. Gunderson, et al (Eds.), Union-Management Relations in Canada. 2nd edition. Don Mills: Addison-Wesley.

DUXBURY, Linda, Lorraine Dyke, and Natalie Lam. 1999. Building a World-Class Workforce: Career Development in the Federal Public Service. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

ELLIOTT, David, and Joanne Goss. 1994. Grievance Mediation: How and Why it Works. Aurora, ON: Canada Law Book Co.

FERLAND, Gilles. 1981. "La politique de rémunération dans les secteurs public et parapublic au Québec." In Relations Industrielles, 36.

FRYER, John. 1995. "Provincial Public Service Labour Relations." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Service Collective Bargaining in Canada. Kingston: Queen's IRC Press.

GÉRIN-LAJOIE, Jean. 1993. "Quelques contrastes entre les secteurs privé et public au Québec." In The Industrial Relations System: Proceedings of the 29th Annual Conference of the Canadian Industrial Relations Association. Charlottetown, P.E.I.

GILES, Anthony. 1996. "Globalization and Industrial Relations." In The Globalization of the Economy and the Worker: Selected Papers Presented at the 32nd Annual Canadian Industrial Relations Conference. Montreal: CIRA.

GOLDENBERG, Shirley, and Jacob Finkelman. 1990. "Collective Bargaining in the Public Service of the Provinces and Territories of Canada." Montreal: unpublished paper.

GOVERNMENT OF CANADA. 1999. Speech from the Throne. Oct. 12, 1999. Text obtained from the following government Web site: http://publiservice.pco-bcp.gc.ca/sft-ddt/doc/fulltext_e.htm.

GUÉRIN, Giles, T. Wils, and L. Lemire. 1997. "L'efficacité des pratiques de gestion des ressources humaines: le cas de la gestion des professionnels syndiqués au Québec." In Relations Industrielles, 52:1.

GUÉRIN, Giles, T. Wils, and L. Lemire. 1996. "Le malaise professionnel: nature et mesure du concept." In Relations Industrielles, 51:1.

GUNDERSON, Morley, and Frank Reid. 1995. "Public Sector Strikes in Canada." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada. Kingston: Queen's IRC Press.

GUNDERSON, Morley, and Douglas Hyatt. 1995. "Union Impact on Compensation, Productivity, and Management of the Organization." In M. Gunderson and A. Ponak (Eds.), Union-Management Relations in Canada. 3rd edition. Don Mills: Addison-Wesley.

HANSARD. 1966. Speech by Prime Minister Lester B. Pearson introducing the Public Service Staff Relations Act. April 25, 1966.

HÉBERT, Gérard. 1995. "Public Sector Bargaining in Quebec: The Rise and Fall of Centralization." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada, op. cit.

HERON, Craig. 1989. The Canadian Labour Movement: A Short History. Toronto: Lorimer.

HIGGINS, R.D. (Chair). 1972. Making Bargaining Work in British Columbia's Public Service: Report and Recommendations of the Commission of Inquiry into Employer-Employee Relations in the Public Service of British Columbia. Victoria: Government of British Columbia.

LEE, Ian, and Clem Hobbs. 1996. "Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service." In G. Swimmer (Ed.), How Ottawa Spends, 1996-97: Life Under the Knife. Ottawa: Carleton University Press.

LEMELIN, Maurice. 1989. "Quality of Work Life and Collective Bargaining: Can They Co-Exist?" In A. Sethi (Ed.), Collective Bargaining in Canada. Scarborough: Nelson.

LEMELIN, Maurice. 1984. Les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic. Ottawa: Les Editions d'ARC Inc.

LEMIEUX, Madeleine. 1996. "La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec." In Relations Industrielles, 51:2.

LOWE, Graham. 1998. "The Future of Work: Implications for Unions." In Relations Industrielles, 53:2.

LOWE, Graham. 1999. "Re-thinking Contingent Work." In Workplace Gazette, 2:3 (fall, 1999). Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

LOWE, Graham, Grant Schellenberg, and Katie Davidman. 1999. "Re-thinking Employment Relationships." Ottawa: Canadian Policy Research Networks (Changing Employment Relationships Series, Discussion Paper #W/05).

MAY, Kathryn. 1998. "Two Hundred Thousand Share in Landmark Award." In Ottawa Citizen, July 30, 1998, p. A-1.

MILLS, D. Quinn. 1989. Labor-Management Relations. 4th edition. New York: McGraw-Hill.

MOREAU, Marie-Ange, and Gilles Trudeau. 1998. "Le droit du travail face à la mondialisation de l'économie." In Relations Industrielles, 53:1.

OSTERMAN, Paul. 1988. Employment Futures: Reorganization, Dislocation, and Public Policy. New York: Oxford University Press.

PPF (Public Policy Forum). 1999. Labour-Management Relations in the Federal Public Service. Ottawa: PPF.

PSAC (Public Service Alliance of Canada). 2000. News release of January 18, 2000 describing an agreement reached between PSAC's Education and Library Science Group and Treasury Board.

PSES. 1999. "Public Service Employee Survey 1999: Turning Results into Action." Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

PSSRB (Public Service Staff Relations Board). 2000-2001 Estimates. Part III: Report on Plans and Priorities. Ottawa: PSSRB.

PAQUET, Gilles, and Robert Shepherd. 1996. "The Program Review Process: A Deconstruction." In G. Swimmer (Ed.), How Ottawa Spends, 1996-97, op. cit.

PAYETTE, Suzanne. 1999. "Contingent Work: Trends, Issues and Challenges for Labour." In Workplace Gazette, 2:3 (Fall, 1999). Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

PLUMPTRE, Timothy. 1988. Beyond the Bottom Line: Management in Government. Halifax: IRPP.

PEIRCE, Jon. 2000. Canadian Industrial Relations. Scarborough: Prentice-Hall Canada.

PEIRCE, Jon. 2000(a). "The Case for a Shorter Work Week." Ottawa: Carleton University Centre for the Study of Training, Investment, and Economic Restructuring, Occasional Paper #4.

PEIRCE, Jon. 1989. "Exclusions from Collective Bargaining Rights." Unpublished MIR (Master of Industrial Relations) essay, Queen's University.

PETERS, Joseph. 1999. "An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s." Ottawa: Canadian Policy Research Networks (CPRN Study #W/03).

PETERS, Joseph and Katie Davidman. 1999. Aeronautical and Technical Services—Natural Resources Canada. Ottawa: Canadian Policy Research Networks (Human Resources in Government Series, Discussion Paper No. W/08).

PONAK, Allen, and Mark Thompson. 1989. "Public Sector Collective Bargaining." In J.Anderson, M. Gunderson, and A. Ponak (Eds.), Union-Management Relations in Canada. 2nd edition. Don Mills: Addison-Wesley. Use has also been made of Ponak's public sector chapter in the first (1982) edition of the same book, edited by J. Anderson and M. Gunderson.

REID, Frank. 1982. "Wage-and-Price Controls in Canada." In J. Anderson and M. Gunderson (Eds.), Union-Management Relations in Canada. Don Mills: Addison-Wesley.

ROGOW, Robert. 1989. "The Structure of Collective Bargaining in Canada." In A. Sethi (Ed.), Collective Bargaining in Canada. Scarborough: Nelson.

ROSE, Joseph. 1995. "The Evolution of Public Sector Unionism." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada, op. cit.

STRONG, Lawrence (Chair). 1998. First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

SULZNER, George. 1998. "The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution." In Journal of Collective Negotiations, 27:4.

SWIMMER, Gene. 1996. Introduction to G. Swimmer (Ed.), How Ottawa Spends, 1996-97: Under the Knife. Ottawa: Carleton University Press.

SWIMMER, Gene. 1995. "Collective Bargaining in the Federal Public Service of Canada: The Past Twenty Years." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada, op. cit.

SWIMMER, Gene, and Sandra Bach. 2000. "Restructuring Federal Public Sector Human Resources." In G. Swimmer (Ed.), Public Service Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring. Ottawa and London: Canadian Policy Research Networks and Oxford University Press (publication forthcoming).

SWIMMER, Gene, and Mark Thompson. 1995. Public Sector Collective Bargaining in Canada. Kingston: Queen's IRC Press.

SWIMMER, Gene, and K. Kinaschuk. 1991. "Staff Relations under the Conservative Government: The Singers Change but the Song Remains the Same." In F. Abele (Ed.), How Ottawa Spends, 1992-93. Ottawa: Carleton University Press.

TBS (Treasury Board of Canada Secretariat). 1999. "Employment Statistics for the Federal Public Service." Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

TEMPLER, Andrew, Tupper Cawsey, and Thomas Stone. 1999. "The Human Resource Management Challenge of Contingent Workers." In Workplace Gazette, 2:3 (Fall, 1999). Ottawa: Public Works and Government Services Canada.

THOMPSON, Mark. 1995. "The Industrial Relations Effects of Privatization." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Service Collective Bargaining in Canada, op. cit.

THOMPSON, Mark, and John Fryer. 1999. "Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service." Vancouver and Victoria: unpublished paper.

THOMPSON, Mark, and Allen Ponak. 1992. ""Restraint, Privatization, and Industrial Relations in the Public Sector in the 1980s." In R. Chaykowski and A. Verma (Eds.), Industrial Relations in Canadian Industry. Toronto: Dryden.

VERMA, Anil. 1995. "Employee Involvement in the Workplace." In M. Gunderson and A. Ponak (Eds.), Union-Management Relations in Canada. 3rd edition, op. cit.

WNRH (Work Network Research Highlights). 1999, No. 1. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

WARRIAN, Peter. 1996. Hard Bargain: Transforming Public Sector Labour-Management Relations. Toronto: McGilligan Books.

WEINER, Nan. 1995. "Workplace Equity." In G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Public Sector Collective Bargaining in Canada, op. cit.

ZUSSMAN, David, and Jak Jabes. 1989. The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector. Halifax: Institute for Research on Public Policy.

Appendix 1: Details of Key Findings

The purpose of this appendix is to offer a more detailed look at the findings summarized in Chapter V. In this appendix, we discuss the results of our department, agency, and bargaining agent questionnaires. We also consider the results of 12 template interviews of individuals with significant federal public service collective bargaining experience.

Department Questionnaires

Of 30 department heads to whom questionnaires were sent, 23 responded, for a response rate of 77% (see Diagram 1). Overall, it would appear that the departments' experience with collective bargaining has been fairly positive—certainly much more so than that of the bargaining agents. But it should also be noted that the experience has been more negative over the past decade and that a number of problems continue to exist.

Asked for an overall evaluation of how well public service collective bargaining has worked, ten department heads were generally positive and four were generally negative, while seven had a mixed response or were not sure, and two noted that no collective bargaining as such was conducted in their departments. But eleven of the department heads, including six of those whose view was positive overall, said that the experience had worsened in recent years, owing to suspension of bargaining, government-imposed wage freezes, several major strikes, and back-to-work legislation. "Unilateral government action has eroded confidence in the system," replied one deputy minister, whose view appeared to reflect those of many of his colleagues on this point.

Asked to use a single word or phrase to describe public service labour relations during the period of their departments' involvement, most department heads were again relatively positive. Thirteen chose a positive word or phrase compared to only four who chose a negative one (see Diagram 2). The response of two department heads was mixed, and two felt they could not summarize the collective bargaining experience in a single word. Two department heads did not answer the question. Those who felt positive about the bargaining experience described it as "generally good," "excellent," "professional," "open and frank," or characterized by a "partnership approach." Those whose experiences had been more negative described the bargaining experience as "challenging," "frustrating," or "tense and reactive."

Asked what had worked best about the collective bargaining system, three praised the PSSRA's dispute resolution provisions, while two spoke highly of the workforce adjustment process under Program Review. Also drawing praise were the work of the Pay Research Bureau and the continuing cooperation between the parties at the National Joint Council (NJC).

Overall, department heads had more to say about the negative than about the positive aspects of the collective bargaining system. The suspension of bargaining, pay equity, salary freezes and financial restraints and the government's repeated use of back-to-work legislation were all problems cited by three or more department heads. Three department heads also complained about the number of issues brought to the bargaining table, one suggesting that the number be limited statutorily to ten. Three also complained about the existence of too many different bargaining agents and Treasury Board's failure to give government negotiators a broad enough mandate to allow them to do their job effectively.

Other identified problems included the length of the bargaining process and the suspension of arbitration rights. One deputy minister complained that there was not enough focus on departments' particular needs. A related criticism was that it is difficult to convince managers that they have a say in the bargaining process "because they think everything is predetermined."

Of department heads who responded directly to the question about continuing problems, fourteen said that the problems they had identified still exist; four said that some of the problems still exist (see Diagram 3).

When asked for additional comments, respondents made a number of calls for the introduction of alternative-dispute-resolution and interest-based-bargaining systems. Several seemed concerned by the rigidity of the current bargaining system. One deputy minister complained of the existence of too many avenues for recourse for employees with problems, while another insisted that issues such as staffing, classification, and pensions should remain non-negotiable.

Agency Questionnaires

In all, 13 of 25 separate agencies responded to the questionnaire, for a response rate of 52% (see Diagram 4). Two of the agencies responding do not engage in collective bargaining and so could not provide substantive responses.

In general, agency responses were fairly similar to those of departments, in that more characterized their overall bargaining experience as positive than negative. It should be noted, however, that lack of an adequate negotiating mandate and conflict with Treasury Board are problems which appear to be more severe for separate agencies than for departments.

Of the eleven agencies with significant bargaining experience to report, six were generally positive and two were generally negative, while two others were mixed. It was not possible to determine the eleventh agency's feelings about the experience from its response. Three of the six generally positive respondents noted a recent deterioration, one attributing it specifically to the Treasury Board's process for separate employers.

Ten of the agencies that engage in collective bargaining provided a word or phrase summarizing their collective bargaining experience. The four positive respondents used such words as "realistic and reasonable," "highly collaborative," and "challenging yet reasonably positive." The five negative ones spoke of the process as "negative," "restrictive," "difficult," and "frustrating" (see Diagram 5). The tenth agency's response might best be characterized as mixed.

Asked what they liked best about public service collective bargaining, one agency head said "everything," another praised the positive and constructive relationship with the union, and a third cited the "open and honest exchange of views at the table." Mediation, conciliation, and the role of the NJC and PSSRB also drew favourable comment, as did "the research and legwork undertaken by Treasury Board."

Like the departments, the agencies made more negative than positive comments overall. The most serious problem, identified by six of the eleven agencies responding to this question, was the relationship between agencies and Treasury Board. Here, one agency summed things up by suggesting that agencies' collective bargaining "raises the issue of

establishment. Are separate employers truly independent in the collective bargaining process or is Treasury Board control so great that they are really part of the TB establishment?"

Five other agencies complained, to varying degrees and in different ways, about the lack of room for manoeuvre given separate agencies in negotiation. The most critical of them described the relationship with TB as adversarial—often more so than its relationship with the union.

Four agencies were critical of government intervention in the bargaining system through such actions as suspension of bargaining and arbitration, salary freezes, and the issuing of back-to-work legislation. On other issues, three agencies complained about various aspects of pay equity and about what they see as an overly complex bargaining unit and classification system. Other issues that drew negative comments included the length of the bargaining process, the introduction of alternative modes of service delivery, the effects of government reorganization and program review, the PSSRA's excessive complexity, and the miscommunication of information by unions to employees during the bargaining process.

When asked whether the problems identified in the previous question still applied, eight agency heads said they did, one said that for the most part the problems have been solved, and another was not sure (see Diagram 6). The eleventh agency did not respond to this question. Additional comments again pointed to the difficult relationship between agencies and Treasury Board, one agency head noting that "Separate employers are faced with double the obstacles when it comes to collective bargaining," since they must negotiate with both Treasury Board and the bargaining agent. Another noted that the recent pay equity settlement did not extend to separate employers, with the result that agency employees doing the same work as department employees are receiving "unfair and inconsistent treatment." Yet another suggested the creation of an employers' council to address the issue of how strategic collective bargaining objectives should be established in the future for all public service organizations.

Questionnaires from Bargaining Agents

Of 17 bargaining agents, 12 (71%) responded to the questionnaire (see Diagram 7). In general, the bargaining agents' responses were far more negative than those from departments or separate agencies. Few thought that the bargaining process has worked at all well, while none provided a positive word or phrase to describe the experience. A criticism common to most of the bargaining agents was that unilateral government intervention in the collective bargaining system had led to cynicism, frustration, and a loss of morale and trust.

None of the ten bargaining agents responding to the question was willing to characterize the overall bargaining experience as positive.1 The Federal Government Dockyards Trades and Labour Council of Esquimalt characterized the process as "collective begging," while the Aircraft Operations Group Association spoke of a "continual fight to be recognized for our worth." The Social Science Employees Association (SSEA) said the system has worked poorly, and IBEW Local 2228 said it has not worked at all in the past ten years. For its part, the PIPSC allowed as how the benefits of a collective bargaining relationship have materialized—on the few occasions when bargaining rights have been allowed to apply.

Asked to describe their experience with public service labour-management relations in a single word or phrase, nine bargaining agents were totally negative while one response was mixed (see Diagram 8). The most positive response was that of the Canadian Merchant Service Guild, which said that labour-management relations had been good with respect to consultation and the grievance process, but totally inadequate with respect to collective bargaining. Other bargaining agents were much more negative, four describing themselves as "frustrated" and one saying it felt "victimized and discriminated against" by the Treasury Board. The Federal Government Dockyard Chargehands Association noted that while many words and phrases come to mind, none are printable.

Asked to say what had worked best about public service collective bargaining, four of the bargaining agents responding to the question either did not answer or had nothing positive to say about the process. PSAC said it had been able to negotiate a Master Agreement to the benefit of all when left to its own devices, but otherwise did not identify any specific positive aspect of the process. Likewise, the PIPSC said it had found no specific features of the process that stood out as having worked best, though it cited the negotiation of complex family benefit and career development issues as a positive achievement of collective bargaining.

Arbitration was the aspect of the collective bargaining system that drew the most praise, being cited by four of the eleven respondents.2 The work of the NJC was cited by two, the PAFSO praising its approach as being "one of 'problem solving,' and less adversarial than collective bargaining."

In general, the bargaining agents had far more to say about the problems they had had with collective bargaining than about its benefits. The government came in for harsh criticism for its tendency toward unilateral legislative action, in the form of suspension of bargaining and arbitration rights, salary freezes, and back-to-work legislation. The PSAC appeared to speak for most of the unions when it said: "Collective bargaining must always be conducted in an atmosphere where the threat of having your rights removed is a constant consideration." The designation process, removal of the Pay Research Bureau, and the inability to negotiate such issues as classification, staffing, and pensions also drew sharp criticism from the bargaining agents.

Other unions complained about a "lack of meaningful dialogue at the table" and a lack of communication with senior decision makers in Treasury Board. The Canadian Association of Professional Radio Operators was upset by the government's "theft" of the public service pension surplus, inequitable compensation for certain groups, and an apparent lack of concern for groups in which all members are designated.

Asked whether the problems identified above continue to exist, all eleven bargaining agents responding to the question said 'yes,' although two of them noted that there have recently been a few encouraging signs coming from the Treasury Board. The PIPSC suggested that the problems may be becoming more severe as the government creates more separate employers, prepares to introduce UCS, and suspends arbitration until 2001. The PIPSC concludes that "These problems are mostly systemic, and will continue to exist until there are statutory changes."

Additional comments included a suggestion from the Canadian Merchant Service Guild that current public service legislation be scrapped and replaced with something like the Canada Labour Code. Two unions, including the Merchant Service Guild, suggested that the National Joint Council be given a larger role in the public service collective bargaining process. The PIPSC referred to the additional problems faced by separate

employers, and the Dockyard Chargehands Association said that if the federal government expects to be seen as an employer of choice, it should start acting like one, and not pass legislation in response to difficult situations.

Template Interview Results

The Committee also conducted 12 template interviews with individuals with substantial experience in public service collective bargaining (see Appendix 6). Those interviewed included five whose current or most recent positions had been as management representatives, two whose most recent positions had been as union representatives,3 and five whose current or most recent experience was as third-party neutrals.

Those "present at the creation" generally see public service bargaining as having worked fairly well for its first 10 or 12 years, deteriorating from the late 1970s onward as the result of wage controls and other government interventions in the process. Those still involved or whose heaviest involvement was in the 1990s suggest that the system has worked poorly or not at all, one saying that in his experience perhaps 5% of the issues were resolved through collective bargaining.

When interviewees were asked to sum up their experience with public service bargaining in a word or phrase, the responses were mixed. A former government manager described the process as "businesslike," while a former union official described it as "constructive—until disillusionment set in." Those who were more negative referred to the process as 'difficult,' "strained," "conflictual," or lacking in trust.

Asked what had worked best about public service bargaining, four cited the bargaining experience itself and the mutual respect shown on both sides, at least most of the time. The same number cited the work done by the National Joint Council on service-wide issues. Another said that things other than salaries and allowances have worked best, particularly "whatever has transpired outside the open, visible, collective bargaining milieu—outside the public eye."

Like the questionnaire respondents, those interviewed had many more negative than positive things to say about public service bargaining. Unilateral government actions such as the suspension of bargaining, pay freezes, and back-to-work legislation were a serious problem for seven of the twelve interviewees. Three cited the narrow scope of arbitrable issues, the dissolution of the Pay Research Bureau, and the structure of the union side (especially the PSAC). There was also significant concern about the PSAC's decision-making process.

Other concerns included the designation process, the narrow scope of bargainable issues, the general imbalance of power between the parties, the structure of the Treasury Board as an employer, and the lack of meaningful union-management interaction at the workplace level. One management interviewee suggested that the areas of management authority are often unclear. Sometimes, he said, it is not clear whether a problem such as harassment should be resolved by the department, by the government as a whole, by the Public Service Staff Relations Board, or by an external body such as the Canadian Human Rights Commission.

Asked whether the problems continued to exist, eleven of the twelve interviewees said they did, while the twelfth said that some of the problems had been solved. One management representative said that the problems seemed to be getting worse, while

another said, "They wouldn't have asked you to do this review if the problems weren't still here."

The additional comments revealed a broad range of concerns and some interesting suggestions for how to go about addressing them. One management representative said he is not convinced that there is any future in bargaining public service salaries, while a current neutral said that, given government's continuing abuse of the designation process, the right to strike appears to be of little value.

Two of the neutrals were critical of the Treasury Board for its severe downsizing of its negotiation branch and for the inadequate training of those who remained after the downsizing. One of the two expressed concern that the people bargaining in the field have no statutory authority, while two of the former union officials bemoaned the loss of a bargaining system formerly based on trust and close personal relationships and mutual respect between union and management negotiators. A management representative warned, "Until we stop beating up on our people, we're going to have troubles."

1 Note that not all bargaining agents responding to the questionnaire answered every question.

2 One bargaining agent did not respond to this question.

3 Both union representatives interviewed are retired.

Appendix 2: Departments and Agencies Consulted

Departments

Agriculture and Agri-Food Canada
Atlantic Canada Opportunities Agency
Canada Economic Development
Canadian Centre for Management Development
Canadian Heritage
Canadian International Development Agency
Citizenship and Immigration Canada
Department of Finance Canada
Department of Foreign Affairs and International Trade
Department of Indian and Northern Affairs
Department of Justice Canada
Environment Canada
Fisheries and Oceans
Health Canada
Human Resources Development Canada
Industry Canada
National Defence
Natural Resources Canada
Privy Council Office
Public Service Commission of Canada

Public Works and Government Services Canada
Solicitor General of Canada
Statistics Canada
Transport Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Veterans Affairs Canada
Western Economic Diversification Canada

Agencies

Atomic Energy Control Board
Canada Customs and Revenue Agency
Canada Investment and Savings
Canadian Food Inspection Agency
Canadian Polar Commission
Canadian Security Intelligence Service
Indian Oil and Gas Canada
Medical Research Council
National Capital Commission
National Energy Board
National Film Board of Canada
National Research Council Canada
National Round Table on the Environment and the Economy
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada
Northern Pipeline Agency Canada
Office of the Auditor General of Canada
Office of the Communications Security Establishment Commissioner
Office of the Correctional Investigator
Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada
Parks Canada Agency
Public Service Staff Relations Board
Security Intelligence Review Committee
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada

Appendix 3: Bargaining Agents Consulted

Aircraft Operations Group Association
Association of Public Service Financial Administrators
Canadian Air Traffic Control Association
Canadian Association of Professional Radio Operators
Canadian Merchant Service Guild
Canadian Military Colleges Faculty Association
Canadian Union of Professional and Technical Employees
Council of Graphic Arts Unions of the Public Service of Canada
Federal Government Dockyard Chargehands Association
Federal Government Dockyard Trades and Labour Council (East)
Federal Government Dockyard Trades and Labour Council (West)
Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers

Professional Association of Foreign Service Officers
Professional Institute of the Public Service of Canada
Public Service Alliance of Canada
Research Council Employees' Association
The Social Science Employees Association

Appendix 4: Hearings with Management Representatives

Assistant Deputy Ministers and Directors General, Human Resources
- Cardinal, Michel, Public Works and Government Services Canada
- Gosselin, Denis, Secretary to HR Council
- Pelletier, Jacques, Correctional Services Canada
- Plante, Monique, Human Resources Development Canada
- Roberts, Richard, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission
- Siegel, Shirley, Canadian Food Inspection Agency

Directors of Staff Relations
- Désilets, Robert, Correctional Services Canada
- Fennessy, Barry, Human Resources Development Canada
- Lahay, Audrey, Agriculture and Agri-Food Canada
- Leduc, Janet, Fisheries and Oceans Canada
- Rumstein, Ilan, Health Canada
- Sullivan, Rick, National Defence

APEX Representatives
- Bradet, Lucien, Industry Canada
- Emond, Bob, National Defence
- Frith, Rosaline, Citizenship and Immigration Canada
- Graham, Andrew, Agriculture and Agri-Food Canada (APEX's President)
- Maidens, Warren, Public Works and Government Services Canada

Treasury Board Officials
- Berlin, Frank
- Duggan, Dennis
- Gagnon, Marc
- Gillespie, Gray
- Graham, Don
- Harder, V. Peter
- Langevin, Daniel
- Laurendeau, Hélène
- Nannini, Richard
- Wilder Patterson, Kathryn

Appendix 5: Hearings with Bargaining Agents

Association of Public Service Financial Administrators
Canadian Air Traffic Control Association
Canadian Association of Professional Radio Operators
Canadian Union of Professional and Technical Employees
Federal Government Dockyard Trades and Labour Council (West)
Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers
Professional Association of Foreign Service Officers
Professional Institute of the Public Service of Canada
Public Service Alliance of Canada
The Social Science Employees Association

Appendix 6: Template Interviewees

Template interviews were conducted with the following persons between January 2, 2000 and March 31, 2000.

Barnes, L.W.C.S.	Former President	Professional Institute of the Public Service of Canada
Bernstein, Norman (deceased)	Director, Mediation Services	Public Service Staff Relations Board
Davidge, Des	Former General Secretary	National Joint Council
Dodge, David	Deputy Minister Former Deputy Minister	Health Canada Department of Finance Canada
Edwards, Claude	Former National President	Public Service Alliance of Canada
Fleury, Jean-Guy	Assistant Secretary Former Deputy Secretary Human Resources Branch	Privy Council Office to Cabinet (MPSP) Treasury Board of Canada Secretariat
Giroux, Bob	Former Secretary	Treasury Board of Canada Secretariat
Jolicoeur, Alain	Deputy Commissioner Former Chief Human Resources Officer	Canada Customs and Revenue Agency Treasury Board of Canada Secretariat
Lalonde, Fernand	General Secretary	National Joint Council
Quail, Ranald	Deputy Minister	Public Works and Government Services Canada

Tarte, Yvon	Chairperson	Public Service Staff Relations Board
Tenace, Lou	Former Vice-Chairperson	Public Service Staff Relations Board
	Former Deputy Secretary Labour Relations	Treasury Board of Canada Secretariat

Appendix 7: Bargaining Agent Membership

	Approximate Number of Employees in Bargaining Units
Aircraft Operations Group Association (AOGA)	423
Association of Public Service Financial Administrators (APSFA)	2,071
Canadian Air Traffic Control Association (CATCA)	11
Canadian Association of Professional Radio Operators (CAPRO)	338
Canadian Merchant Service Guild (CMSG)	823
Canadian Military Colleges Faculty Association (CMCFA)	124
Canadian Union of Professional and Technical Employees (CUPTE)	854
Council of Graphic Arts Unions of the Public Service of Canada (CGAU)	111
Federal Government Dockyard Chargehands Association (FGDCA)	70
Federal Government Dockyard Trades and Labour Council (West) (FGDTLC)	530
Federal Government Dockyard, Trades and Labour Council (East) (FGDTLC)	610
International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW)	1,126
Professional Association of Foreign Service Officers (PAFSO)	998
Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC)	32,539
Public Service Alliance of Canada (PSAC)	122,248
Research Council Employees' Association (RCEA)	1,824
Social Science Employees Association (SSEA)	5,874
Total	170,574

Source: PSSRB 32nd Annual Report 1998-99/Data from TB at March 31, 1999

Appendix 8: Committee Members and Staff

Fryer, John L. (Chair)

Members:

Baker, Ercel
Bean, Daryl T.
Bouchard, Jean-Claude
Duxbury, Linda
Hynna, Martha
Lewis, Dave
MacLean, Catherine
Paquet, Renaud
Thompson, Mark

Committee Secretariat

Driscoll, Penelope
Desrochers, Francine
Fawcett, Deborah (University of Victoria)
Peirce, Jon

Premier rapport | Mai 2000

L'identification des enjeux

Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales
dans la fonction publique fédérale

Premier rapport | Mai 2000

L'identification des enjeux

Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales
dans la fonction publique fédérale

On peut obtenir des exemplaires en s'adressant au Secrétariat du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, Ottawa (Ontario) K1P 5V2.

Tél : (613) 990-3744 ou par courrier électronique : advisory@tbs-sct.gc.ca

Ce document est disponible en format éléctronique sur le: www.fryercommittee.com

Premier rapport du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale

ISBN : 0-662-64979-6
No de catalogue : BT22-70/2000

Monsieur Frank Claydon
Secrétaire du Conseil du Trésor et
Contrôleur général du Canada

À titre de président du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, je suis très heureux de vous présenter ce premier rapport au nom des membres du Comité.

Le Comité a tenu six rencontres depuis sa création en octobre dernier. Durant cette période, nous avons beaucoup appris au sujet des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Nous avons tracé leur évolution depuis l'adoption, en 1967, de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) jusqu'à aujourd'hui.

En cours de route, nous avons bénéficié de l'excellente collaboration des agents négociateurs du secteur public, des représentants des ministères et organismes, d'anciens

et d'actuels dirigeants syndicaux et gouvernementaux, ainsi que d'autres intervenants éminents du secteur privé et du milieu universitaire.

Nous sommes reconnaissants envers le personnel du Conseil du Trésor, qui nous a fourni un soutien logistique constant, et tenons à signaler les initiatives en cours visant à améliorer les relations entre le gouvernement, ses employés et leurs agents négociateurs.

Ce premier rapport décrit les événements qui ont mené à l'état actuel des relations patronales-syndicales dans la fonction publique. Dans le rapport, nous nous intéressons d'abord aux problèmes éprouvés par le gouvernement fédéral et ses syndicats, tant à la table de négociation qu'en milieu de travail.

Dans le second rapport, dont la publication est prévue pour le début de l'an prochain, nous tenterons d'élaborer une série de recommandations visant à solutionner les problèmes décrits dans le premier rapport. Par ces recommandations, nous chercherons à moderniser les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale et, ainsi, à en assurer la pérennité pour l'avenir.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

John L. Fryer

Table des matières

Préface		1
Sommaire		3
Chapitre I : Le contexte		7
1.1	Les relations patronales-syndicales dans un milieu de travail en évolution	7
1.2	L'évolution du contexte de la fonction publique	7
1.3	La fonction publique à la croisée des chemins	9
1.4	Contenu du rapport	12
Chapitre II : Cadre des relations patronales-syndicales		13
2.1	Le cadre général	13
2.2	Accréditation des unités de négociation – LRTFP	13
2.3	Arbitrage, conciliation-grève et processus de désignation	13
2.4	Portée de la négociation et de l'arbitrage	14
2.5	Mécanismes de recours en vertu de la LRTFP	14
2.6	Le rôle de la Commission de la fonction publique	15
2.7	La Loi canadienne sur les droits de la personne	15
2.8	Le Conseil national mixte	16

Chapitre III : Rappel historique 17
3.1 L'expérience antérieure : association-consultation 17
3.2 Adoption de la LRTFP 18
3.3 L'expérience initiale sous l'empire de la LRTFP 19
3.4 Les années 80 —Restriction des droits à la négociation 20

Chapitre IV : L'expérience récente 25
4.1 Le début des années 90 25
4.2 La fin des années 90 26
4.3 Conflit au sujet de l'équité salariale 28
4.4 Conflit au sujet des pensions de retraite 29
4.5 Le climat actuel 29
4.6 Conclusion 30

Chapitre V : Principales constatations 31
5.1 Sommaire des principales constatations qui ressortent du questionnaire 31
5.2 Résumé des principales constatations qui sont ressorties des entrevues 32
5.3 Présentations des représentants de la direction et des agents négociateurs 32
5.4 Examen des relations patronales-syndicales au niveau local 33
5.5 Exercice de remue-méninges 35
5.6 Conclusion 36

Chapitre VI : S'attaquer aux problèmes 37
6.1 Identification des enjeux 37
6.2 Le double rôle du gouvernement 37
6.3 Cadre législatif restrictif
6.3.1 Portée de la négociation 37
6.3.2 Définition des unités de négociation 38
6.3.3 Mécanismes de recours 38
6.3.4 Exclusion des postes de direction 39
6.4 Mécanismes de règlement des différends 39
6.5 Services essentiels et désignation 39
6.6 Absence d'un bureau de recherche indépendant sur les traitements 40
6.7 Problèmes éprouvés par les organismes distincts 40
6.8 Manque de confiance 40
6.9 Conclusion 41

Bibliographie
43

Appendice 1 : Aperçu détaillé des principales constatations 47

Appendice 2 : Ministères et organismes consultés 54

Appendice 3 : Agents négociateurs consultés 55

Appendice 4 : Représentants patronaux entendus lors des audiences 56

Appendice 5 : Agents négociateurs entendus lors des audiences 57

Appendice 6 : Personnes interrogées en entrevue 58

Appendice 7 : Effectifs des agents négociateurs 59

Appendice 8 : Membres et personnel du Comité 60

Préface

Les employés du gouvernement fédéral ont obtenu des droits de négociation collective en 1967. En présentant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP), le premier ministre Lester B. Pearson a cité la protection de l'intérêt public comme étant l'un des principaux objectifs de la législation. Il a affirmé que le Canada avait « un service public dont l'excellence n'est dépassée dans aucun pays au monde et n'est égalée que par quelques-uns ». La nouvelle loi visait à « maintenir cette situation enviable » en veillant à ce que la fonction publique puisse évoluer au diapason des besoins des Canadiens et des Canadiennes.

Un autre objectif clé du texte de loi était l'intégration des principes canadiens du droit et de la pratique en matière de relations industrielles. Ainsi, les employés du gouvernement fédéral obtenaient le droit de décider de leurs conditions d'emploi conjointement avec la direction, une démarche « fondée sur l'équité et l'égalité entre le gouvernement en tant qu'employeur et les organismes représentant ses employés ». (Débats de la Chambre des communes (Hansard), 25 avril 1966).

La LRTFP représentait un virage marqué, où l'on délaissait le modèle traditionnel de la gestion des ressources humaines pour adopter le modèle des relations de travail. Dans le modèle de la gestion des ressources humaines, l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'emploi, après consultation. Dans le modèle de relations de travail, les conditions d'emploi sont établies conjointement par l'employeur et les syndicats légalement accrédités pour représenter les employés.

La LRTFP n'accordait pas aux employés du gouvernement fédéral tous les droits dont jouissaient leurs homologues du secteur privé. Cependant, la Loi conférait aux employés de l'État bon nombre de ces droits. Cette convergence partielle des régimes de travail du secteur public et du secteur privé s'est produite partout au Canada et ailleurs dans le monde. Au milieu des années 70, toutes les fonctions publiques provinciales avaient adopté une forme quelconque de régime de négociation collective.

En introduisant la négociation collective dans la fonction publique fédérale, le gouvernement fédéral cherchait à améliorer le climat de travail et, partant, à rehausser le moral des employés et le service offert au public. La négociation collective dans la fonction publique a contribué à améliorer les conditions d'emploi des fonctionnaires fédéraux, notamment durant la première décennie qui a suivi l'adoption de la LRTFP.

En 1975, les préoccupations au sujet de la forte montée de l'inflation et des taux d'intérêt ont incité le gouvernement fédéral à imposer des contrôles sur les prix et les salaires dans l'ensemble de l'économie. Des craintes semblables furent à l'origine de l'adoption d'un programme de contrôle des salaires de deux ans dans le secteur public au début des années 80.

Vers le milieu des années 80, le cadre normal de négociation a été rétabli et les parties ont négocié des ententes collectives sans intervention du législateur. Les deux syndicats les plus importants ont adopté des modèles de négociation centralisée et de nouveaux avantages sociaux furent négociés pour l'ensemble des employés de la fonction publique. Mais dans les années 90, préoccupé par le déficit et la dette, le gouvernement, est à nouveau intervenu dans le régime de négociation collective. En plus de geler la rémunération de ses employés pour une période de six ans, il a bloqué les augmentations d'échelon et a légiféré pour déroger aux conventions collectives en vigueur. Pendant cette période, le gouvernement a aussi commencé à redéfinir son rôle au sein de la société canadienne. D'importantes coupures ont été opérées dans les niveaux d'emploi de la fonction publique et de nombreux services ont été délégués à d'autres paliers de gouvernement ou au secteur privé.

Alors que les salaires demeuraient plafonnés et que le nombre d'employés fédéraux diminuait, la charge de travail augmentait et les revenus réels fléchissaient. Parallèlement, le conflit patronal-syndical s'aggravait. En 1991, l'Alliance de la fonction publique du Canada a lancé son premier appel à la grève générale dans l'ensemble du pays. Pour sa part, le gouvernement fédéral a adopté des lois de retour au travail à plusieurs occasions et a suspendu l'arbitrage des différends lors du rétablissement de la négociation collective en 1997.

À la fin des années 90, alors que le déficit fédéral est sous contrôle et que de nouveaux défis apparaissent tant sur la scène nationale que sur la scène internationale, le gouvernement a entrepris de nombreuses initiatives en vue d'améliorer la qualité de vie au travail et le service offert au public.

À l'automne de 1999, dans le cadre de l'effort gouvernemental sur le plan des ressources humaines, le Secrétaire du Conseil du Trésor a invité monsieur John Fryer à présider le Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, un comité de neuf membres regroupant des gestionnaires, des dirigeants syndicaux et des universitaires chevronnés.

Le mandat confié au Comité est de faire le point sur l'état des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, y compris les lois fédérales sur la négociation collective et celles en vigueur sous d'autres juridictions au Canada. Le Comité évaluera aussi la mesure dans laquelle le régime de relations patronales-syndicales créé par la LRTFP a bien servi les Canadiens et les Canadiennes.

Le travail du Comité se déroulera en deux étapes. Durant la première étape, il examinera l'état des relations patronales-syndicales dans la fonction publique afin de préciser les problèmes actuels. Durant la deuxième étape, il formulera des recommandations sur les changements à apporter pour assurer la pérennité du régime au cours du XXIe siècle.

Ces deux étapes comportent des consultations auprès des principaux intéressés ainsi qu'un examen de la documentation et des données statistiques pertinentes. Durant la deuxième étape, le Comité évaluera la législation fédérale et provinciale sur la fonction publique au Canada et dans d'autres pays industrialisés.

Sommaire

Le Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale a été créé en octobre 1999 et placé sous la présidence de monsieur John L. Fryer. Le Comité s'est vu confier un mandat d'une durée de 18 mois pour examiner les relations entre le gouvernement fédéral et les 16 syndicats représentant ses employés. Ce premier examen détaillé entrepris depuis l'adoption de la négociation collective, en 1967, donnera au Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général du Canada l'occasion d'obtenir des avis et des recommandations indépendants en vue d'assurer le maintien d'un bon régime de relations patronales-syndicales au cours du 21e siècle.

Ce premier de deux rapports décrit les principaux problèmes et difficultés qui ont marqué ces relations, en situant les paramètres du second rapport, où le défi consistera à identifier des solutions réelles et à présenter des recommandations viables.

Rappel des principaux événements et évaluation de l'état des relations patronales-syndicales

Afin de retracer l'évolution des rapports entre le Conseil du Trésor du Canada, en tant qu'employeur, et les syndicats, le présent rapport renferme un bref rappel historique des modifications législatives touchant le processus de négociation collective et les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, ainsi qu'un examen de certaines des initiatives les plus importantes des parties. Dans le but d'évaluer l'état des relations entre les parties, le Comité consultatif a mené de vastes consultations à partir de divers mécanismes :

- Tous les agents négociateurs et un certain nombre de dirigeants de ministères ont été invités à faire des présentations devant le Comité.
- Un questionnaire identique a été envoyé au sous-ministre de tous les ministères, au chef de tous les organismes distincts et à tous les agents négociateurs accrédités.
- Un certain nombre de personnes ayant participé aux négociations dans le secteur public urant les premières années de leur existence ont été interviewées, à partir d'une même grille de données.
- Une séance de remue-méninges a été organisée avec des responsables syndicaux et des gestionnaires gouvernementaux impliqués dans les relations patronales-syndicales.
- Un questionnaire a été administré à des représentants syndicaux et patronaux au niveau local.

La volonté de collaboration est palpable

Certaines des réponses recueillies lors des consultations menées par le Comité donnaient une image favorable de l'état des relations patronales-syndicales. De façon générale le travail du Conseil national mixte et la façon dont on a abordé des questions, telles que le réaménagement des effectifs et la sécurité d'emploi, a aussi été positif. Les parties souhaiteraient que le Conseil national mixte joue un plus grand rôle et elles sont en faveur du rétablissement du Bureau de recherche sur les traitements, une source de données économiques indépendantes servant à la négociation collective et qui a été démantelé par le gouvernement en 1992.

Les syndicats et les gestionnaires s'entendent sur le fait que les relations se sont détériorées

Les conclusions qui ressortent de toutes ces consultations sont remarquablement cohérentes. Les représentants des syndicats et de l'employeur reconnaissent que le niveau de confiance entre les parties est faible et qu'il s'est détérioré ces dernières années. Ils pointent du doigt le pouvoir que détient l'État dans son double rôle d'employeur et de législateur comme étant à l'origine du sentiment d'impuissance et de frustration qui s'est installé. Ce pouvoir a été utilisé à une fréquence accrue durant la dernière décennie, sous la forme de gels des salaires, de suspension du droit à la négociation collective et à l'arbitrage, et de lois de retour au travail. Les parties ont affirmé que le recours fréquent à la législation avait compromis leur capacité de résoudre conjointement les problèmes qui se posent. Comme l'a noté un sous-ministre, l'« intervention unilatérale du gouvernement a miné la confiance à l'égard du régime ».

Le fait que la détérioration des relations patronales-syndicales soit un phénomène récent ressort des réponses au questionnaire données par les personnes ayant participé au régime avant 1980. Ces répondants ont généralement exprimé une opinion plus favorable au sujet de la négociation collective dans la fonction publique que les personnes dont l'expérience se situe principalement dans les années 90. Voici certains événements qui ont contribué à la détérioration des rapports entre les parties :

- Le programme triennal de contrôle des salaires et des prix de 1975
- La deuxième ronde de contrôles, appliqués uniquement aux salaires des employés fédéraux, en 1982
- Le gel des salaires dans la fonction publique en 1991
- Le gel des salaires pour une période de deux ans décrété en 1994, ainsi que les coupures effectuées dans les budgets de fonctionnement des ministères
- Les réductions budgétaires de 1995, qui ont entraîné la disparition de 45 000 emplois dans la fonction publique sur une période de trois ans
- L'annonce, en 1996, de la suspension de l'arbitrage en matière salariale
- La législation de 1997 limitant les hausses de rémunération lors du rétablissement de la négociation collective
- Le report jusqu'en 2000 de l'application des jugements sur l'équité salariale.

La législation est trop restrictive

D'autres plaintes fréquemment entendues au sujet des relations patronales-syndicales portent sur les restrictions imposées par des lois telles que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP). La LRTFP restreint la portée de la négociation et la nature des questions pouvant être soumises à l'arbitrage; en conséquence, elle limite le nombre de questions pouvant être amenées à la table de négociation pour y être débattues et réglées. Souvent, ces restrictions deviennent elles-mêmes une source de friction, les parties échangeant des arguments sur ce qui est et n'est pas négociable. Les deux côtés ont indiqué que l'on devrait recourir davantage à la médiation, à des comités informels de résolution de problèmes et à d'autres formes de règlement des différends.

Les compressions ont accru le stress en milieu de travail

La séance de remue-méninges organisée par le Comité consultatif a fait ressortir un certain nombre de problèmes importants, dont les charges de travail excessives et les budgets inadéquats consacrés à la formation des employés. Ces observations recoupent les sentiments exprimés par les employés de la fonction publique dans le Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux (SFF). L'initiative de l'Examen des

programmes, lancée par le gouvernement au début des années 90, a entraîné une réduction de près de 25 p. 100 de l'emploi dans la fonction publique, principalement parmi le personnel de bureau et le personnel affecté aux opérations. Une proportion sensiblement plus élevée des employés de la fonction publique est aujourd'hui affectée à des tâches scientifiques, professionnelles et administratives, ainsi qu'au service extérieur. Les employés travaillent de plus longues heures et doivent assumer une charge de travail plus grande que jamais. Environ la moitié des employés jugent que leur charge de travail est excessive et qu'elle se traduit parfois par une baisse de la qualité du travail exécuté. Le temps supplémentaire et les longues heures de travail posent un problème particulier aux employés qui ont des personnes à charge et qui s'efforcent de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Dans une proportion de 35 p. 100, les employés estiment qu'ils ne peuvent demander d'être rémunérés en temps supplémentaire pour les heures de travail additionnelles qu'ils fournissent.

Les compressions de personnel et le grand nombre de départs à la retraite anticipée ont provoqué un déséquilibre dans la structure d'âge de la fonction publique. Les 37 000 employés maintenant âgés de 50 ans et plus forme un contingent plus de cinq fois supérieur à celui des employés ayant moins de 30 ans. Devant le vieillissement de la fonction publique, il est impératif que le gouvernement s'efforce de devenir un employeur convoité s'il veut être en mesure de rivaliser avec les autres employeurs pour attirer de nouvelles recrues au cours des années à venir.

Parmi les autres problèmes mis au jour lors des consultations, il y a la procédure de dotation, le piètre moral et l'absence d'obligation de rendre compte. Cette juxtaposition de problèmes explique les résultats du sondage qui indiquent que le tiers seulement des employés de la fonction publique sont disposés à demeurer à l'emploi du gouvernement fédéral et que les trois quarts ont songé à quitter le secteur gouvernemental.

Problèmes concernant l'employeur et les syndicats

Les représentants des deux côtés ont formulé un certain nombre de plaintes réciproques. Mais du même coup, les parties ont indiqué que les travailleurs et les gestionnaires au niveau de la base s'entendaient souvent sur la façon de régler les questions en litige, contrairement à la position officielle prise par l'employeur sur ces questions. Les syndicats ont affirmé que le Conseil du Trésor maintenait un contrôle excessif sur les relations de travail et ils ont déploré la tradition de confrontation dans les relations patronales-syndicales. Les syndicats se sont plaints du manque de formation en relations patronales-syndicales offerte aux gestionnaires de la fonction publique. Certains représentants de la partie patronale ont aussi évoqué des problèmes mettant en cause le Conseil du Trésor. Certains gestionnaires d'organismes autonomes ont indiqué qu'ils devaient négocier à la fois avec les syndicats et le Conseil du Trésor parce que ce dernier ne leur accordait qu'un mandat de négociation étroit et ne tenait pas compte de leurs besoins propres. L'équité salariale est aussi un problème particulier pour ces organismes, qui ne sont pas visés par les ententes conclues jusqu'à maintenant.

Les gestionnaires gouvernementaux se sont plaints de la structure de l'Alliance de la fonction publique du Canada et ils ont indiqué qu'il arrivait parfois que les syndicats communiquaient mal l'information aux employés au cours du processus de négociation.

Des améliorations s'imposent

La complexité de la législation sur les relations de travail dans la fonction publique fédérale, le piètre moral des fonctionnaires et les répercussions négatives du recours à des lois coercitives plutôt qu'à la négociation se conjuguent pour souligner la nécessité de repenser et d'améliorer les rapports patronaux-syndicaux dans la fonction publique du Canada. Notre deuxième rapport renfermera des recommandations en ce sens.

Chapitre I : Le contexte

1.1 Les relations patronales-syndicales dans un milieu de travail en évolution

Le gouvernement fédéral est le plus gros employeur au Canada. Plus de 186 000 fonctionnaires fédéraux fournissent aux Canadiens et aux Canadiennes une myriade de services, au pays comme à l'étranger. Pour la plus grande partie du vingtième siècle, notre fonction publique a été reconnue comme l'une des meilleures au monde. Mais l'effectif du secteur public canadien est aujourd'hui vieillissant et en déclin. L'évolution démographique, la détermination du gouvernement fédéral à éradiquer le déficit et la redéfinition du rôle de l'État en marge de l'initiative de l'« Examen des programmes » (examinée en détail plus loin dans ce chapitre) ont entraîné la disparition de nombreux emplois dans la fonction publique et la restructuration d'autres postes durant les années 90. En conséquence, les personnes qui ont conservé leur emploi ont dû fournir un effort supplémentaire et travailler de plus longues heures.

En dépit de la redéfinition du rôle de l'État, le Canada devra encore compter sur une fonction publique efficace et efficiente s'il veut demeurer concurrentiel à l'échelon international. Le Comité Strong a insisté sur l'importance de ce principe dans son rapport de 1998 :

Dans un monde caractérisé par l'augmentation de l'insécurité économique et la rareté des ressources, les citoyens demandent des programmes sociaux plus efficaces. [...] Le secteur privé a besoin d'un cadre juridique lui permettant d'être concurrentiel et d'une excellente représentation à l'étranger pour se tailler une place sur les marchés internationaux. Et tout cela doit bien sûr être réalisé avec efficacité. Pour relever ces défis, la fonction publique aura besoin d'un leadership exceptionnel, d'esprits inventifs, ainsi que de nouvelles compétences et habiletés — que ce soit pour la négociation des accords internationaux de commerce, la gestion des nouveaux modes de prestation des services ou encore pour répondre aux besoins directs des citoyensi.

En raison du vieillissement de la fonction publique, le gouvernement devra recruter de jeunes Canadiens et Canadiennes. Attirer des personnes qualifiées et compétentes dans la fonction publique pourrait s'avérer une tâche difficile si les fonctionnaires éprouvent de la frustration et si la tension est élevée entre le gouvernement fédéral et ses syndicats.

Afin d'attirer de jeunes diplômés doués et de conserver les employés déjà en poste face à la concurrence que lui livre le secteur privé, le gouvernement fédéral devra devenir un lieu de travail plus attrayant. Entre autres choses, le gouvernement devra assainir ses relations avec les syndicats.

Ce rapport et celui qui suivra au printemps prochain visent à répondre aux questions suivantes : Que peut-on faire pour améliorer ces relations? La loi qui régit les relations

patronales-syndicales dans la fonction publique répond-elle toujours aux besoins changeants des milieux de travail du gouvernement fédéral et de la main-d'œuvre plus diversifiée de notre époque? Dans ce premier rapport, nous mettons l'accent sur le contexte historique en cherchant à définir les problèmes auxquels font face le gouvernement fédéral et ses syndicats à la table de négociation et en milieu de travail.

1.2 L'évolution du contexte de la fonction publique

Si le travail effectué par les employés de la fonction publique fédérale a connu de nombreuses transformations, le changement le plus important a été la réduction de l'effectif de la fonction publique. Depuis que l'actuel gouvernement a pris le pouvoir en 1993, 54 000 postes sont disparus dans la fonction publique (bien au-delà de 20 p. 100 du niveau de 1993 (voir le tableau 1.1).

La « réduction des effectifs », le « rajustement des effectifs », la « réingénierie » et la « restructuration » sont autant d'expressions devenues monnaie courante dans les ministères gouvernementaux comme dans les entreprises du secteur privé. Entre 1993-1994 et 1997-1998, les dépenses au titre des programmes ont fléchi de 120 milliards de dollars à 106,7 milliards de dollars, une baisse de 11 p. 100 qui, en tenant compte de l'inflation, atteindrait près de 20 p. 100ii. Simultanément, l'enveloppe salariale des employés du gouvernement fédéral a diminué d'environ 13 p. 100, soit de 19 milliards de dollars en 1993-1994 à 16,6 milliards de dollars en 1997-1998.

Mais les changements vont bien au-delà de la réduction des effectifs de la fonction publique fédérale. Dans le cadre de l'initiative de l'Examen des programmes, le gouvernement fédéral a redéfini et réduit son rôle au niveau de la prestation des programmes. De nombreuses responsabilités ont été cédées au secteur privé et au secteur communautaire ou à d'autres paliers de gouvernement.

L'Examen des programmes s'est traduit par une réduction de près de 25 p. 100 de l'emploi dans la fonction publique, qui a frappé surtout le personnel de bureau et le personnel des opérations. En conséquence, depuis le début des années 90, la proportion des employés de la fonction publique fédérale affectée au travail de bureau, aux opérations et aux tâches techniques a diminué sensiblement, tandis que la proportion des employés affectés à des tâches scientifiques, professionnelles et administratives ainsi qu'au service extérieur a augmenté.

Autre changement, les personnes qui ont conservé leur emploi ont dû redoubler d'effort et travailler de plus longues heures. Le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux a révélé qu'environ la moitié des employés du gouvernement fédéral jugeaient leur charge de travail excessive. La même proportion affirmait que la qualité de leur travail se ressentait du fait que l'on doit maintenant faire plus avec moins. Comme dans le secteur privé, le temps supplémentaire et les longues heures de travail représentent un problème particulier pour les employés qui ont des personnes à charge et qui cherchent à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. En outre, dans une proportion de 35 p. 100, les répondants étaient d'avis qu'ils ne pouvaient demander d'être rémunérés pour les heures supplémentaires travaillées.

On peut raisonnablement affirmer que les éléments que nous venons de décrire s'inscrivent dans une évolution beaucoup plus fondamentale de la nature même de l'emploi dans une économie post-industrielle. On peut faire valoir que cette évolution est attribuable à la mondialisation croissante, à la concurrence étrangère de plus en plus vive

et à la préoccupation à l'égard des déficits et de la réduction de l'endettementiii. L'une de ses caractéristiques semble être l'abandon graduel du modèle d'emploi standard axé sur des postes permanents à temps plein au profit d'un modèle de « contingence », qui se distingue par une sécurité d'emploi considérablement amoindrie et une proportion beaucoup plus grande de travail à temps partiel, temporaire et contractueliv.

Le recul de la sécurité d'emploi et l'augmentation du temps supplémentaire, s'ajoutant à la progression récente de la privatisation et du recours à la sous-traitance des services autrefois assurés par les ministères, laissent penser que le modèle de « contingence » a commencé à pénétrer la fonction publique. Une autre indication de ce phénomène est la proportion élevée (41,3 p. 100) des employés fédéraux de moins de 35 ans occupant un poste de durée déterminée ou temporaire, comparativement à 18,2 p. 100 pour l'ensemble de la fonction publique (voir le tableau 1.2).

1.3 La fonction publique à la croisée des chemins

Depuis les années 90, un certain nombre de questions ont provoqué des frictions entre le gouvernement et ses syndicats.

L'érosion de la sécurité d'emploi et l'accroissement de la charge de travail ne sont pas les seuls problèmes patronaux-syndicaux qui se posent dans la fonction publique fédérale. Durant les années 90, les salaires versés ont été gelés et la négociation collective a été, de fait, suspendue pendant six ans. Comme dans le cas du programme de contrôles « 6 et 5 » imposé sur les ententes salariales dans les années 80, les augmentations d'échelon ont été touchées au même titre que la rémunération de base.

Lorsque la négociation collective a été rétablie, le gouvernement a adopté une loi pour prévenir le « rattrapage », qui aurait compensé pour les années durant lesquelles les salaires ont été gelés; la loi limitait les hausses salariales à environ 2 p. 100. Même lorsque les facteurs de comparaison externes indiquaient clairement que des hausses de traitement étaient justifiées, l'employeur a versé des montants forfaitaires ou augmenté le nombre d'échelons plutôt que de relever la grille salariale. Pour prévenir qu'un arbitre n'accorde aux employés de la fonction publique des hausses salariales « de rattrapage », l'État a suspendu l'arbitrage des salaires et des avantages sociaux de 1996 à 2001.

Avec pour seule alternative le recours à la grève, de nombreuses unités de négociation dont la majorité des membres occupent des postes désignés essentiels à la sécurité du public et, partant, frappés d'une interdiction de débrayage, n'ont eu d'autre choix que d'accepter l'offre de l'employeur.

Une autre question qui a accrû les tensions entre la partie patronale et la partie syndicale et miné le moral des employés est le retard survenu dans le règlement de la question de l'équité salariale. La réclamation la plus importante présentée au Conseil du Trésor a été réglée en 1999 pour un montant atteignant près de 3,5 milliards de dollars, après le jugement favorable à la position syndicale rendu par la Cour d'appel fédérale. Les délais ont pesé lourdement sur le moral des employés. Par ailleurs, ce dossier conserve toute sa « pertinence » pour les organismes autonomes parce qu'aucune décision ou entente n'est intervenue dans leur cas.

L'effectif du gouvernement fédéral vieillit à un rythme beaucoup plus rapide que la population active canadienne dans son ensemblev. En 1997, environ 70 p. 100 de la main-d'œuvre fédérale était âgée de 35 à 54 ans, comparativement à environ 50 p. 100 il

y a seulement une décennie. Le vieillissement de la main-d'œuvre1 découle en partie de la réduction des effectifs et du gel imposé à l'embauche.

Une autre façon d'examiner la distribution selon l'âge des employés de la fonction publique fédérale est de comparer le nombre d'employés âgés de 45 ans et plus au nombre d'employés de moins de 35 ans. En mars 1999, il y avait au-delà de 72 000 employés dans la fonction publique fédérale âgés de 45 ou plus — plus de trois fois le nombre d'employés de moins de 35 ans. La différence était encore plus marquée aux extrémités de l'intervalle d'âge : les 37 096 employés âgés de 50 et plus occupant des postes de durée indéterminée et des postes saisonniers représentaient un contingent plus de cinq fois supérieur à celui des employés de moins de 30 ans occupant des postes de durée indéterminée et des postes saisonniersvi.

Une telle distribution selon l'âge laisse penser que la fonction publique fédérale pourrait connaître une crise de recrutement à brève échéance. De fait, divers organismes gouvernementaux ont pris conscience de la nécessité de renouveler la fonction publique depuis plusieurs années.

Dès 1997, le Rapport du Vérificateur général signalait que les programmes conçus pour attirer de jeunes diplômés talentueux dans la fonction publique ne donnaient pas de bons résultats. L'année suivante, le rapport exprimait des préoccupations au sujet du départ de professionnels expérimentés et de la perte de mémoire institutionnelle. Il décrivait les pénuries de personnel compétent et expérimenté observées dans quatre des sept ministères étudiés et dans huit groupes professionnels différents2. Dans le rapport qu'il vient de publier pour 2000, le Vérificateur général exprime sa préoccupation sérieuse devant le vieillissement de la fonction publique et la sous-représentation des travailleurs de moins de 35 ans. Dans le discours du Trône de 1999, le gouvernement a annoncé qu'il mettrait l'accent sur le recrutement, la rétention et l'apprentissage continu d'un effectif fédéral compétent. Dans au moins un groupe professionnel, celui des spécialistes en informatique, le gouvernement a lancé un effort de recrutement intensif à Montréal, Ottawa, Toronto, Calgary et Vancouver3.

Le recrutement n'a pas été la seule préoccupation du gouvernement. Dans le but de résoudre le problème du moral des effectifs, le gouvernement a lancé toute une série d'initiatives centrées sur les ressources humaines (RH) ces cinq dernières années. Parmi celles-ci, il y a La Relève — le renouvellement de la fonction publique fédérale —, le Groupe de travail sur une fonction publique inclusive, le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale et le Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux. Parmi les autres initiatives pertinentes du gouvernement fédéral dans le domaine des ressources humaines, mentionnons la création du Réseau du leadership et les sous-comités du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) sur l'apprentissage et le perfectionnement et sur le bien-être en milieu de travail.

Ces initiatives axées sur les ressources humaines, de même que l'accent mis récemment par le gouvernement sur le recrutement et le renouvellement des effectifs, soulignent l'intérêt qu'il manifeste à maintenir une fonction publique forte et dynamique. Mais des années de réduction de personnel précédées par des années d'intervention dans le régime de négociation collective et de lois de retour au travail, dont certaines ont imposé les conditions des conventions collectives aux employés, ont certes laissé des séquelles. Une des conséquences a été la frustration montante, l'effritement du moral et les tensions et conflits apparus entre la partie patronale et la partie syndicale que nous décrivons plus en détail dans les deux prochains chapitres.

1.4 Contenu du rapport

Dans le prochain chapitre, nous examinons le cadre des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Cet examen renferme un aperçu détaillé de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP), la loi qui régit la négociation collective dans la fonction publique depuis 1967.

Le chapitre III présente un rappel historique de la négociation collective dans la fonction publique et de l'expérience de la négociation collective jusqu'à la fin des années 80.

Le chapitre IV nous amène jusqu'à aujourd'hui. Il porte principalement sur l'expérience de la négociation collective durant les années 90. Le chapitre se termine par un bref aperçu de certains des problèmes révélés par le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux et d'autres études récentes.

Au chapitre V, nous examinons les principaux résultats qui ressortent de nos questionnaires et des entrevues personnelles menées auprès d'intervenants clés du côté syndical et du côté patronal. Le chapitre renferme aussi les résultats des présentations faites par les agents négociateurs et les gestionnaires gouvernementaux, ainsi que certains des résultats préliminaires d'une enquête menée auprès des gestionnaires et des responsables syndicaux au niveau local.

Au chapitre VI, nous décrivons les problèmes communs mis en relief par notre examen de la documentation et des données disponibles et des questionnaires, des sondages et des entrevues. Dans ce chapitre, nous commençons aussi à tisser certains liens avec notre second rapport qui proposera des solutions aux problèmes étudiés dans le premier rapport.

1 Il est à noter que si, globalement, l'effectif du gouvernement fédéral vieillit, la proportion de la main-d'œuvre âgée de 55 et plus a diminué sensiblement entre 1987 et 1997; on peut présumer que cela est attribuable à la réduction des effectifs et aux initiatives de mise à la retraite anticipée.

2 Ces groupes englobent les agents financiers, les spécialistes en informatique, les mathématiciens, les statisticiens, les économistes et les analystes de politique. Voir les paragraphes 1 à 68 (pages 1 à 29) du Rapport de 1998 qui renferme une liste complète.

3 Cette information a été obtenue sur le site Web de la Commission : http://jobs.gc.ca/it-ti/index_f.htm.

i Strong, Laurence (président), Premier rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 1998, p. 3.

ii Swimmer, Gene et Sandra Bach, « Restructuring Federal Public Sector Human Resources », dans Public Service Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring, publié sous la direction de G. Swimmer, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Oxford University Press, Ottawa et London, 2000 (à paraître), tableau 7.1.

iii Pour une analyse utile, voir Anthony Giles, « Globalization and Industrial Relations », dans La mondialisation de l'économie et le travailleur : Sélection de textes du XXXIIe

congrès de l'ACRI, Association canadiennes sur les relations industrielles, Montréal, 1996.

iv Voir, entre autres, Graham Lowe, Grant Schellenberg et Katie Davidman, « Re-Thinking Employment Relationships », collection Changing Employment Relationships Series, document de discussion no W/05, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999; et Andrew Templer, Tupper Cawsey et Thomas Stone, « Les travailleurs atypiques : un défi pour la gestion des ressources humaines », Gazette du travail, vol. 2, no 3, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, automne 1999, p. 140-144.

v Peters, Joseph, « An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s », document de discussion W/03, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999.

vi Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Statistique de l'emploi dans la fonction publique fédérale, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 1999.

Chapitre II : Cadre des relations patronales-syndicales

2.1 Le cadre général

Le cadre des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale1 est établi dans cinq grandes lois du Parlement.

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) confère à la Commission de la fonction publique (CFP) le pouvoir relatif aux questions de dotation, telles que l'embauche, les promotions et les congédiements, et à la protection du système du mérite. La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) confie au Conseil du Trésor la responsabilité de déterminer la plupart des autres conditions d'emploi. La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) accorde le droit à la négociation collective. Il donne à la Commission des relations de travail dans la fonction publique le pouvoir de superviser le régime de négociation collective et d'entendre certains griefs. La Loi sur la pension dans la fonction publique (LPFP) régit tous les aspects des pensions de retraite. La Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP) s'applique aux relations entre le gouvernement et ses travailleurs, syndiqués ou non.

- La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), qui accorde à la Commission de la fonction publique le pouvoir en matière de dotation.
- La Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), qui accorde au Conseil du Trésor la responsabilité de déterminer la plupart des conditions d'emploi.
- La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP), qui réglemente la négociation collective.
- La Loi sur la pension dans la fonction publique (LPFP), qui régit tous les aspects des pensions de retraite.
- La Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP), qui interdit la discrimination.

2.2 Accréditation des unités de négociation – LRTFP

La LRTFP accorde à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) le pouvoir de définir les unités de négociation et d'accréditer les agents négociateurs comme représentants exclusifs des employés appartenant à ces unités. Dix-sept syndicats2 sont actuellement les représentants accrédités des employés en vertu de la LRTFP. Leur taille varie entre 122 000 employés, représentés par l'Alliance de la fonction publique du Canada, et les 11employés restants au sein de l'unité de négociation du contrôle du trafic aérien (AI) depuis le transfert des services de contrôle du trafic aérienà Nav Canada, qui sont représentés par l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien.

Bien que la CRTFP ait le pouvoir de définir les unités de négociation, les dispositions pertinentes de la LRTFP et de la Loi sur la réforme de la fonction publique (LRFP) de 1992 ont abouti à la création d'unités de négociation alignées sur le système de classification de l'employeur. La LRFP obligeait le Conseil du Trésor à définir, avant le 1er avril 1999, les groupes d'employés dans la fonction publique selon leurs tâches. Le Conseil du Trésor a avisé les agents négociateurs de son intention de réduire le nombre d'unités de négociation qu'ils repré-sentaient et a cherché à obtenir leur accord sur les groupes d'employés qui formeraient la base des nouvelles unités de négociation. Une entente est intervenue et, en mars 1999, Le Conseil du Trésor a officiellement réduit le nombre d'unités de négociation de 72 à 25.

2.3 Arbitrage, conciliation-grève et processus de désignation

La LRTFP accorde à l'agent négociateur le droit de choisir le mécanisme de règlement des différends que constitue l'arbitrage ou celui de la conciliation-grève pour résoudre une impasse dans les négociations collectives. En 1996, le gouvernement a suspendu le droit des agents négociateurs de choisir l'arbitrage pour une période de trois ans. En 1999, ce droit a été suspendu pour une période supplémentaire de deux ans, c'est-à-dire jusqu'en juin 2001.

Tous les employés des unités de négociation qui ont choisi la voie de la conciliation-grève ne sont pas autorisés à faire la grève lorsque leur unité de négociation est en position de déclencher légalement une grève. Les employés désignés en vertu de la LRTFP comme « exerçant, même partiellement, des fonctions qui sont, à un moment particulier, ou seront, après un délai déterminé, nécessaires pour la sécurité du public »i doivent demeurer en poste. Les jugements rendus par les tribunaux en 1982 à l'endroit de l'unité de négociation AI ont fortement influé sur le nombre d'employés pouvant être désignés (voir le chapitre III). Bien que des modifications aient été apportées au processus de désignation dans la LRFP de 1992, les critères de désignation et le rôle de la Commission dans ce processus n'ont pas changéii.

2.4 Portée de la négociation et de l'arbitrage

La LRTFP limite la portée des questions négociables entre les parties. Dans l'éventualité d'un différend, elle limite encore davantage les questions pouvant être soumises à l'arbitrage.

En vertu du paragraphe 57(2) de la LRTFP, il ne peut y avoir de négociation sur des questions qui nécessiteraient l'adoption d'une loi au Parlement, sauf une loi de crédits. Plus précisément, il n'y a pas de négociation sur les critères de nomination, de promotion, de congédiement, de classification de postes et de changement technologique ou

organisationnel. En outre, les employés du gouvernement fédéral ne peuvent négocier les questions relatives aux pensions de retraiteiii.

Aucune des questions mentionnées dans le paragraphe précédent ne peut faire l'objet d'une décision arbitrale. En outre, la dotation, qui relève de la compétence de la Commission de la fonction publique, et les évaluations du rendement sont expressément exclues de la compétence des arbitres. Le paragraphe 69(3) de la LRTFP interdit aussi aux arbitres de traiter de questions touchant à l'organisation de la fonction publique, à l'attribution des tâches aux employés et à la classification des postes.

La Loi renferme par ailleurs une disposition relative aux droits des gestionnaires : « La présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte au droit ou à l'autorité de l'employeur quant à l'organisation de la fonction publique, à l'attribution des fonctions aux postes et à la classification de ces derniers »iv. Bien que l'employeur ait le droit de céder volontairement une partie de ses pouvoirs à cet égard, il ne l'a fait que rarement.

De plus, la Loi interdit qu'une convention collective ou une décision arbitrale modifie, supprime ou ajoute une condition d'emploi nécessitant la modification d'une loi. Une interdiction semblable vise tout changement à une condition d'emploi qui a été ou pourrait être établie conformément à la Loi sur l'indemnisation des agents de l'État3 , la LEFP ou la LPFP.

2.5 Mécanismes de recours en vertu de la LRTFP

La LRTFP prévoit des modalités de recours pour ce que l'on appellerait, dans le secteur privé, l'« arbitrage des droits ». Il y a toutefois des différences importantes entre les modalités prévues dans la LRTFP et les autres mécanismes d'arbitrage des droits.

La LRTFP établit une procédure de grief statutaire assortie d'un droit limité de décision par une tierce partie pour tous les employés, syndiqués ou non, concernant tout aspect de leur relation d'emploi. Contrairement à la pratique établie dans le secteur privé, les employés ont le droit de présenter un grief sans l'appui de leur syndicat, à moins que le grief ne porte sur l'interprétation ou l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale.

Seulement deux restrictions s'appliquent aux griefs. La première est que l'objet de la plainte doit toucher l'employé concerné. Selon l'interprétation donnée à cette restriction, les syndicats n'ont pas le droit de présenter de griefs sur des questions de politique. La seconde restriction est que le grief doit porter sur une question à l'égard de laquelle aucune procédure administrative de recours n'est prévue dans ou en vertu d'une loi du Parlement. Récemment, cette disposition a été interprétée de manière à rejeter les griefs fondés sur les clauses de « non-discrimination » des conventions collectives, pour le motif que la Loi canadienne sur les droits de la personne offre une procédure administrative de recours4.

Bien que le droit de grief soit très étendu, un grief ne peut être soumis à un tiers indépendant pour décision que s'il vise l'interprétation ou l'application d'une convention collective ou d'une sentence arbitrale, une mesure disciplinaire « entraînant la suspension ou une peine financière », ou un congédiement ou une rétrogradation pour un motif autre que disciplinaire. Les employés des employeurs distincts ont des droits plus limités relativement au renvoi pour décision d'un grief visant un congédiement ou une rétrogradation pour un motif autre que disciplinaire.

2.6 Le rôle de la Commission de la fonction publique

La LEFP accorde à la Commission de la fonction publique (CFP) les pouvoirs en ce qui a trait à la dotation, à la protection du principe du mérite et aux restrictions visant l'activité politique des fonctionnaires. En pratique, la Commission a délégué son pouvoir de dotation aux ministères.

Cependant, la Commission supervise les mécanismes de recours liés à la dotation. La Direction générale des appels et des enquêtes entend les appels portant sur des nominations et fait enquête sur toute question, notamment de dotation, relevant de la compétence de la CFP. Les enquêtes sur des questions de dotation portent souvent sur des allégations de harcèlement, qui peuvent aussi donner lieu à un grief en vertu ou hors du cadre d'une convention collective. La Commission est responsable du déroulement des enquêtes concernant la participation présumée d'employés à des activités politiques.

2.7 La Loi canadienne sur les droits de la personne

La LCDP, qui interdit à l'employeur toute discrimination fondée sur un motif de distinction illicite, s'applique à tous les employés relevant de la compétence fédérale5. Cette loi a eu des répercussions importantes sur un certain nombre d'aspects des relations de travail6.

La première, examinée plus en détail au chapitre III, a trait aux plaintes en matière d'équité salariale. L'article 11 de la LCDP interdit les écarts de rémunération fondés sur le sexe pour un travail de valeur égale. Les agents négociateurs et les employeurs tentent de déterminer si la rémunération versée aux employés constitue une pratique discriminatoire aux termes de la Loi et de l'Ordonnance sur la parité salariale émise par la Commission. Les préoccupations au sujet du manque de neutralité entre les hommes et les femmes dans les multiples régimes de classification de l'employeur ont motivé ce dernier à élaborer la Norme générale de classification qui, à l 'origine, devrait entrer en vigueur le 1er avril 2000.

La seconde répercussion de la LCDP sur les relations de travail dans l'appareil fédéral a trait aux pratiques d'emploi dénoncées par des personnes ou leur agent négociateur comme étant discriminatoires. L'une des plaintes axée sur le libellé d'une convention collective dénonçait le fait que les directives sur le service extérieur n'étendaient pas la portée des avantages sociaux aux partenaires de même sexe. Dans un autre cas, on s'est attaqué aux pratiques de dotation de l'employeur en faisant valoir que les modalités d'avancement dans un ministère comportaient une discrimination raciale systémique.

2.8 Le Conseil national mixte

Un autre élément important du cadre des relations de travail dans la fonction publique fédérale est le Conseil national mixte (CNM). L'évolution de cet organisme est décrite au chapitre II. Constitué d'un nombre égal de représentants de l'« administration » et du « personnel », le CNM mène des consultations sur une gamme étendue de questions qui concernent la fonction publique. Outre les Directives sur le service extérieur, le CNM a conclu des ententes sur des questions telles que la prime au bilinguisme, et a émis notamment la Directive sur le réaménagement des effectifs, la Directive sur les voyages, la Directive sur la réinstallation et la Directive sur les postes isolés. Le CNM traite aussi

des régimes de santé et d'avantages sociaux. Les ententes intervenues au sein du CNM peuvent être intégrées aux conventions collectives en y faisant spécifiquement référence.

1 La fonction publique est constituée des employés dont le Conseil du Trésor est l'employeur et des employés des organismes distincts, tels que la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national du film et le Bureau du Surintendant des institutions financières.

2 Le terme « syndicat » n'apparaît pas dans la LRTFP. On y emploie plutôt l'expression « organisation syndicale », définie comme une « organisation regroupant des fonctionnaires en vue, notamment, de la réglementation des relations entre l'employeur et ses employé(e)s ».

3 La Loi sur l'indemnisation des agents de l'État définit les droits des employés de la fonction publique qui sont blessés dans un accident de travail ou qui deviennent invalides par suite d'une maladie industrielle liée à leur emploi.

4 Dans la jurisprudence antérieure de la CRTFP, cet argument avait été rejeté, en partie parce que la procédure de plainte en vertu du code était si lourde et fastidieuse qu'elle ne pouvait être considérée à juste titre comme une forme alternative de recours. Voir Yarrow c. CT (Agriculture et Agroalimentaire) [1996] CRTFP no 10 (QL) 166-2-25034. La jurisprudence plus récente de la Cour fédérale comprend les causes Mohamaned c. Canada (Conseil du Trésor); O'Hagan c. Canada (Conseil du Trésor); Boutilier c. Canada (Conseil du Trésor) (1999), 181 D.L.R. 4th 590 (C.A.F.). Des requêtes en autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada sont en instance.

5 Ils englobent la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, la situation matrimoniale et familiale, la déficience et une condamnation criminelle ayant fait l'objet d'un pardon.

6 Pour une analyse utile, voir Donald Carter, « The Duty to Accommodate: Its Growing Impact on the Grievance Process », Relations Industrielles, vol. 52, no 1, 1997.

i LRTFP, al. 78(1)a).

ii Conseil du Trésor c. AFPC, CRTFP, 7 février 1997 (Chodos).

iii Voir Swimmer, 1995, p. 371 et 372.

iv LRTFP, art. 7.

Chapitre III : Rappel historique

3.1 L'expérience antérieure : association-consultation

L'adoption de la LRTFP a mis fin à une longue période durant laquelle les employés de l'État, par l'intermédiaire d'associations d'employés, ont tenté de persuader l'employeur de la nécessité d'améliorer leurs conditions d'emploi par la consultation. Ressemblant beaucoup plus aux associations professionnelles modernes1 qu'à des syndicats, ces

associations d'employés regroupaient les gestionnaires jusqu'aux plus hauts niveaux; elles n'étaient pas affiliées à des fédérations syndicales et évitaient de recourir à la grève ou à toute autre forme d'action militante. En choisissant l'approche de l'association-consultation, les employés du gouvernement faisaient l'hypothèse que s'ils présentaient leurs préoccupations de manière raisonnable et collégiale, le gouvernement serait disposé à les entendre.

Ces consultations ont représenté la limite permissible de l'action des employés gouvernementaux jusque bien après la Deuxième Guerre mondiale, sauf en Saskatchewan où, en 1944, le gouvernement provincial a accordé à ses employés les mêmes droits de négociation collective que ceux dont jouissaient les employés du secteur privé. Ailleurs au Canada, les gouvernements ont invoqué la doctrine de la souveraineté et joué sur la crainte de grèves paralysantes des services essentiels pour justifier leur opposition à la syndicalisation dans le secteur public.

Le gouvernement fédéral a choisi plutôt d'établir un système de consultation officiel avec ses syndicats. En 1944, il créa le Conseil national mixte (CNM) pour entendre les préoccupations des fonctionnaires fédéraux. Inspiré du modèle du « Whitley Council » de Grande-Bretagne2, mais sans en avoir tous les pouvoirsi, le CNM réunissait des représentants d'une douzaine d'associations d'employés et des responsables gouvernementaux.

Le CNM se réunissait périodiquement pour étudier des questions liées à l'emploi telles que le recrutement, la formation, les heures de travail, l'avancement, les mesures disciplinaires, la santé, le bien-être et l'ancienneté. Le principe directeur était que lorsque les deux parties arriveraient à s'entendre sur une question, des recommandations seraient présentées au Cabinet. Du fait que les responsables gouvernementaux jusqu'au niveau le plus élevé, y compris celui de sous-ministre, étaient représentés au CNM, on s'attendait à ce que le gouvernement accepte ses recommandations. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas. Même si le gouvernement en venait habituellement à accepter les recommandations du CNM, c'était souvent au terme de délais et de modifications.

L'un des problèmes qui a surgi est que certaines questions, notamment celle de la rémunération, étaient considérées hors de la compétence du Conseil. En 1952, la tentative faite par les associations de recourir au mécanisme du Conseil pour établir la rémunération a été rejetéeii. Comme l'a noté Barnes, cela contrastait nettement avec le Whitley Council, qui avait toujours eu le pouvoir de mener des consultations sur la rémunération. Un autre problème était l'absence de mécanisme exécutoire de règlement des différends. Si la partie patronale refusait toute entente sur une question, la partie syndicale n'avait aucun recours. Encore une fois, cela contrastait de façon marquée avec le modèle du Whitley Council, qui pouvait porter les différends en arbitrage, bien qu'il semble que les parties n'aient que rarement choisi ce recours et aient généralement été réticentes à l'envisageriii .

À la fin des années 50 et au début des années 60, toute une série de facteurs allant de l'absence de hausses salariales à la transformation des ministères en grandes bureaucraties impersonnelles ont incité la plupart des employés gouvernementaux à délaisser le modèle de l'association-consultation pour adopter une forme plus traditionnelle de syndicalisme. Devant la frustration de leurs membres et reconnaissant que la consultation ne donnait tout simplement pas de résultats, les associations d'employés ont commencé à agir comme des syndicats. Certaines ont notamment rayé de leur constitution les dispositions interdisant le recours à la grève, ont exclu le personnel de direction et ont joint les rangs de fédérations ouvrières comme le Congrès du travail du Canada — des initiatives qui auraient été inconcevables quelques années plus tôt.

En 1962, le premier ministre John Diefenbaker a rejeté la hausse salariale recommandée par le CNM en affirmant qu'elle aurait été inflationniste3. Cette décision a convaincu les dirigeants des trois associations de la fonction publique fédérale de la futilité de mener d'autres consultations et les a incités à publier un communiqué conjoint réclamant la création d'un régime de négociation et d'arbitrage. Après la chute du gouvernement conservateur minoritaire et le déclenchement d'une élection, Claude Edwards, qui était alors à la tête de la Fédération du service civil du Canada, a écrit aux dirigeants des quatre partis politiques engagés dans l'élection pour leur demander d'exprimer la position officielle de leur parti sur la question de la négociation collective dans la fonction publique. Les quatre chefs de partis ont appuyé le principe général de la négociation collective, mais seul le chef du NDP, Tommy Douglas, s'est dit favorable à l'idée d'accorder le droit de grève aux employés du gouvernement fédéraliv.

3.2 Adoption de la LRTFP

Le gouvernement libéral nouvellement élu promit d'accorder à ses employés le droit à la négociation collective et à l'arbitrage obligatoire comme mécanisme de règlement des différends. Pour donner suite rapidement à son engagement, le premier ministre Lester B. Pearson a créé le Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique, placé sous la présidence de monsieur A. D. P. Heeney, ancien président de la Commission du service civil. Le Comité Heeney a publié son rapport en 1965, recommandant l'adoption d'un régime de négociation collective et d'arbitrage.

Peu après la publication du rapport, une grève illégale des travailleurs postaux dans l'ensemble du pays, envers laquelle le public s'est généralement montré sympathique, a entraîné l'examen des recommandations du Comité. L'évolution de la situation au Québec à l'époque a aussi joué. Dans un revirement inattendu par rapport à la position qu'il avait maintes fois énoncée, à savoir que « la Couronne ne négocie pas avec ses sujets », le premier ministre du Québec, Jean Lesage, a accordé aux employés de la province et aux autres travailleurs du secteur public le droit de grève dans le contexte d'une libéralisation en profondeur du Code du travail du Québec en 1965v.

Prenant la parole en avril 1966, lors du dépôt à la Chambre des communes du projet de Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, qui visait à accorder aux employés fédéraux le droit à la négociation collective, le premier ministre Pearson a affirmé ce qui suit :

« Le principe voulant que les fonctionnaires aient l'occasion de participer à un tel régime a été appuyé largement dans la collectivité canadienne. [...] Pour ceux qui ont toujours été désignés comme 'serviteurs de la Couronne', c'est-à-dire serviteurs du peuple, et dont les termes et conditions d'emploi ont été déterminés par le Parlement ou par les divers gouvernements, cette mesure donnera le droit de participer à la détermination conjointe de ces termes et conditions. Cette procédure est fondée sur l'équité et l'égalité entre le gouvernement en tant qu'employeur et les organismes représentant ses employés. [...] Le changement nécessitera des adaptations importantes dans les méthodes et modalités établies et dans les attitudes traditionnelles de tous ceux qui sont directement en cause. »vi

Monsieur Pearson a ajouté qu'en élaborant cette nouvelle mesure législative, le gouvernement visait quatre grands objectifs : « ... protéger l'intérêt public; répondre de façon compréhensive et responsable aux buts et aspirations de ses employés organisés; permettre au service public de continuer à fonctionner avec efficacité en servant la

population du Canada; et respecter les principes fondamentaux des lois et de la pratique des relations industrielles au Canada. »vii

La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique a été adoptée par le Parlement en 1967. Pour paraphraser Robert Armstrong (1968, p. 455), ce projet de loi représentait le point culminant de quelque dix années d'effort, d'adaptation et de changement dans les relations employeur-employés dans la fonction publique fédéraleviii.

Inspirée du Wagner Act4 des États-Unis, à l'instar d'autres lois canadiennes visant le secteur privé, la LRTFP s'en écartait néanmoins sur plusieurs points importants. Outre le fait que le projet de loi renfermait une disposition offrant le choix du mécanisme de règlement d'un différend, qui visait à tenir compte de l'intérêt public, les syndiqués occupant des postes désignés comme étant nécessaires à la sécurité du public n'étaient pas autorisés à faire la grève. En contrepartie de cette restriction au droit de grève du syndicat, l'employeur fédéral ne pouvait recourir au lock-out de ses employés.

Le gouvernement fédéral étant divisé sur l'opportunité d'accorder le droit de grève aux employés, une disposition offrant le « choix de la procédure » a été élaborée en guise de compromis politique, selon la notion que les travailleurs de l'État avaient tendance à être moins militants que ne l'étaient habituellement les cols bleus syndiqués et qu'ils choisiraient plus probablement la voie de l'arbitrage que celle de la conciliation et de la grève. La déclaration de monsieur Pearson lors du dépôt de la LRTFP laisse penser que le gouvernement s'attendait à ce que l'arbitrage soit la norme dans le règlement des différends ouvriers dans la fonction publique fédéraleix. Et, durant la première décennie suivant l'adoption du projet de loi, c'est effectivement ce qui s'est produit.

3.3 L'expérience initiale sous l'empire de la LRTFP

Entre 1967 et 1976, la négociation dans la fonction publique a fonctionné raisonnablement bien. De façon générale, les règlements ont été librement négociés avec très peu d'intervention législative. Les syndicats de la fonction publique ont pu négocier non seulement de bonnes ententes salariales, mais aussi des améliorations au niveau des avantages sociaux et des conditions de travail. En outre, comme le gouvernement l'avait prévu, la plupart des syndicats se sont contentés de recourir à l'arbitrage lorsque les négociations ont abouti à une impasse. En 1970, 88 p. 100 des unités de négociation de la fonction publique, représentant 81 p. 100 des employés du gouvernement fédéral, optèrent pour l'arbitragex.

Mais, en 1975, la situation économique avait changé. Cette année-là, le gouvernement fédéral a imposé, dans l'ensemble de l'économie, un programme triennal de contrôles des prix et des salaires. Partout au Canada, les syndicats ont réagi en devenant plus militants. Un nombre croissant d'unités de négociation de la fonction publique ont choisi la voie de la conciliation et de la grève, plutôt que celle de l'arbitrage. En 1975 seulement, 14 unités de négociation représentant quelque 80 000 travailleurs ont délaissé l'arbitrage pour choisir la grève. En 1984, seulement 25 p. 100 des employés fédéraux appartenaient à des unités de négociation ayant opté pour l'arbitragexi.

Même lorsque les contrôles ont pris fin, le gouvernement a continué d'appliquer des politiques plus restrictives envers ses syndicats. En 1978, il n'a pas attendu pour laisser les travailleurs postaux négocier leur premier contrat depuis la fin des contrôles; il a adopté une loi prolongeant les dispositions de l'entente en vigueur jusqu'après l'élection fédérale imminentexii. La même année, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour restreindre sensiblement les droits de ses employés en apportant une série de

modifications à la LRTFP. Ces modifications englobaient des restrictions au droit de grève, l'adoption d'un droit de lock-out, l'extension du principe de l'exclusion des postes de direction et l'imposition d'un lien entre les décisions arbitrales et les règlements salariaux du secteur privé. Ces modifications ont éventuellement été retirées, mais elles donnaient une indication de l'état d'esprit du gouvernement à l'époque.

3.4 Les années 80 — Restriction des droits à la négociation

La crise des prix pétroliers survenue en 1979 et la reprise de l'inflation au début des années 80 ont incité le gouvernement à adopter à nouveau des contrôles en 1982. Cette fois, les contrôles s'appliquaient uniquement aux salaires et seulement dans le secteur public. Le programme est entré en vigueur en juillet 1982 et visait toutes les conventions collectives fédérales pour une période de deux ans, en prévoyant des hausses annuelles de traitement de 6 et 5 p. 1005. La rémunération au mérite, les augmentations d'échelon et les primes de rendement étaient interdites, tandis que les contrats déjà signés qui prévoyaient des hausses supérieures aux limites permises étaient annulésxiii.

Suite au programme de contrôles, toute négociation collective réelle s'est trouvée suspendue pour deux ans, même sur les questions non monétaires. Le gouvernement a reconnu que ses employés n'étaient pas plus responsables que quiconque du contexte inflationniste; mais il était d'avis qu'il devait faire preuve de leadership en matière de restrictions en donnant l'exemple aux autres employeurs, notamment ceux du secteur public qui ne relevaient pas de sa compétence.

Au moment même où un plus grand nombre d'unités de négociation optaient pour la voie de la conciliation et de la grève, le gouvernement s'efforçait d'accroître le nombre de travailleurs considérés « essentiels » et, ainsi, leur interdire le droit de grève. Avant 1982, le Conseil du Trésor établissait une liste des employés désignés et toute divergence entre le Conseil du Trésor et le syndicat au sujet de cette liste était tranchée par la CRTFP. On prenait pour acquis que la CRTFP avait le pouvoir de déterminer le niveau de service requis pour protéger la sécurité du public.

Mais un jugement rendu par la Cour suprême du Canada en 1982 a changé la situation. Le tribunal a statué que le gouvernement avait le droit unilatéral de déterminer le niveau de service devant être offert. Le tribunal a aussi indiqué que les employés désignés devaient assumer toutes leurs tâches habituelles durant une grève et non uniquement les tâches essentielles. Suite au jugement de la Cour suprême, les niveaux de désignation furent sensiblement relevésxiv.

Au cours de la seconde moitié des années 80, le régime de négociation collective a de nouveau fonctionné raisonnablement bien. Des ententes cadres englobant l'AFPC et l'IPFPC ont pu être négociées. Durant cette période, le gouvernement et ses syndicats se sont aussi entendus sur une politique de réaménagement des effectifs qui visait à obtenir la collaboration des syndicats dans l'application de la politique de réduction du personnel du gouvernement.

Entre 1985 et 1990, suite à une promesse faite en campagne électorale de réduire la taille de la fonction publique, le gouvernement a réduit l'effectif à temps plein de plus de 15 000 postes (environ 6 p. 100). La plupart des coupures ont pu se faire par attrition et de nombreux employés à temps plein ont été remplacés par des employés occupant des postes à temps partiel, de durée déterminée ou à statut occasionnel. Grâce aux ententes sur le réaménagement des effectifs, les employés permanents ont bénéficié d'une plus grande sécurité qu'auparavant.

En dépit de la réduction du nombre d'employés permanents et des hausses d'impôt, le déficit et la dette publique ont continué de croître. Dans le cadre de la stratégie qu'il a adoptée pour contrer cette tendance, le gouvernement a pris des mesures encore plus énergiques dans les années 90. Ces mesures et la réaction syndicale qu'elles ont suscitée sont décrites plus en détail dans le prochain chapitre.

Principaux événements ayant marqué l'évolution de la négociation collective dans la fonction publique fédérale de 1944 à 2000

1944
- Les travailleurs du secteur privé obtiennent des droits de négociation collective aux termes de l'Arrêté en conseil PC1003.
- Le gouvernement de la Saskatchewan accorde à tous les travailleurs, y compris ses propres employés, des droits complets de négociation collective et de grève.
- Création du Conseil national mixte (CNM) à Ottawa.

1958
- Premier rapport Heeney, qui propose la consultation en matière de rémunération dans la fonction publique fédérale.

1962
- Le premier régime de consultation salariale dans la fonction publique fédérale entre en vigueur.
- Le premier ministre John Diefenbaker annonce un gel des salaires dans la fonction publique, rejetant la hausse de traitement recommandée par le CNM.
- Les dirigeants des trois associations du service civil fédéral déclarent futile toute consultation supplémentaire et réclament un régime de négociation collective avec arbitrage obligatoire.

1963
- Le gouvernement libéral minoritaire de Lester B. Pearson est élu. Monsieur Pearson promet la négociation et l'arbitrage obligatoire dans la fonction publique et crée le « Comité préparatoire », que préside monsieur Heeney.

1965
- Les syndicats des Postes déclenchent une grève illégale dans l'ensemble du pays.
- Le Québec accorde aux travailleurs du secteur public, y compris ses propres employés, des droits complets en matière de négociation et de grève.
- Second Rapport Heeney, qui recommande un régime de négociation collective dans la fonction publique, assorti de l'arbitrage obligatoire comme mécanisme de règlement des différends.

1967
- Adoption de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. La loi accorde aux employés du gouvernement fédéral des droits de négociation collective, elle établit un nouveau régime de règlement des différends et accorde aux syndicats le droit de choisir entre l'arbitrage obligatoire et la grève.

1975
- Le premier ministre Pierre Trudeau annonce l'imposition d'un programme triennal de contrôles des prix et des salaires qui s'applique à l'ensemble de l'économie.

1982 - Le gouvernement fédéral annonce une deuxième ronde de contrôles, qui s'appliquent cette fois uniquement aux salaires et seulement aux employés de la fonction publique fédérale. Au cours des années qui suivent, chaque province adopte sa propre version du programme de contrôle des salaires dans la fonction publique.
- Le jugement de la Cour suprême sur les niveaux de désignation visant les contrôleurs de la circulation aérienne accorde au gouvernement le droit unilatéral de déterminer les niveaux de service devant être offerts durant un arrêt de travail.

1984 - Le gouvernement conservateur majoritaire est élu en proposant un programme de réduction de la taille et du rôle du gouvernement.

1984-1986 - Début des « modalités de négociation cadres » centralisées entre le gouvernement et ses deuxplus importants syndicats, l'AFPC et l'IPFPC.

1985 - Le gouvernement et les syndicats négocient la première entente sur le réaménagement des effectifs.

1988 - Négociation de la seconde entente sur le réaménagement des effectifs.

1990 - L'initiative « Fonction publique 2000 » est lancée en vue de promouvoir l'habilitation des employés fédéraux et la mobilité du personnel entre les ministères.

1991 - Le budget fédéral gèle de fait la rémunération dans la fonction publique.
- Première grève de l'AFPC dans l'ensemble du pays (en septembre), interrompue par une loi.
- Le gouvernement et l'AFPC négocient une nouvelle politique de réaménagement des effectifs qui améliore sensiblement la sécurité d'emploi du personnel permanent.

1992 - Le gouvernement fédéral abolit le Bureau de recherche sur les traitements, le Conseil économique du Canada et 37 autres organismes et conseils de l'État.
- Les contrats de travail en vigueur dans la fonction publique sont prolongés pour deux autres années sans hausse salariale.
- La Loi sur la réforme de la fonction publique entre en vigueur. Une des principales dispositions de cette loi permet la mutation des employés à d'autres postes de même niveau sans concours.

1993 - Un gouvernement libéral majoritaire est élu.

1994 - Le premier budget libéral gèle les salaires pour deux autres années et réduit les dépenses militaires et les budgets de onctionnement desministères civils.
- L'Examen des programmes, qui vise à réduire et à redéfinir le rôle du gouvernement, est lancé.

1995 - Le gouvernement suspend les ententes de réaménagement des effectifs dans les ministères les plus touchés par les réductions de personnel, en leur substituant diverses primes de départ à la retraite.

- Dans le budget de février, le gouvernement annonce la suppression de 45 000 emplois dans la fonction publique au cours des trois prochaines années.

1996
- Le gouvernement élargit sa définition d'« offre d'emploi raisonnable » pour y inclure un emploi dans une entreprise du secteur privé à un salaire équivalant à 85 p. 100 ou plus de la rémunération originale de l'employé.
- Le gouvernement annonce que la négociation collective reprendra en 1997, mais que l'arbitrage salarial demeurera suspendu jusqu'en 1999.

1997
- Le gouvernement adopte une loi restreignant les hausses de rémunération dans la fonction publique. La négociation collective dans la fonction publique reprend.

1998
- Le Tribunal canadien des droits de la personne ordonne au gouvernement de verser rétroactivement près de 4 milliards de dollars en salaire à 200 000 employés actuels et passés des groupes professionnels à prédominance féminine.
- Le gouvernement porte devant la Cour d'appel fédérale le jugement sur l'équité salariale.

1999
- Après que la Cour d'appel fédérale ait confirmé le jugement du Tribunal canadien des droits de la personne, le gouvernement négocie un règlement sur la question de l'équité salariale avec l'AFPC.
- Grève du groupe des opérations et du groupe des services correctionnels de l'AFPC, interrompue par une loi.
- Le gouvernement adopte une loi confisquant la totalité des surplus des caisses de retraite de ses employés.
- L'arbitrage salarial est suspendu pour deux autres années.

2000
– La Norme générale de classification (NGC) doit entrer en vigueur.

1 Ces associations ont pour objet de promouvoir les professions concernées et de faire valoir les intérêts de leurs membres. Elles interviennent aussi dans la réglementation des professions. De façon générale, elles représentent des professionnels travaillant à leur propre compte. Habituellement, ces associations ne sont pas légalement autorisées à mener des négociations collectives avec les employeurs, bien que certaines aient manifestement commencé à recourir à des formes d'action collective qui s'apparentent à celles des syndicats (p. ex. le retrait collectif des médecins de certains services pour protester contre ce qu'ils jugent être un financement inadéquat de la part du gouvernement provincial). Entre autres exemples d'associations professionnelles, ont pourrait mentionner le Barreau du Haut-Canada et l'Association médicale canadienne. Sur la question des associations professionnelles, il importe de signaler que certains syndicats légalement accrédités conservent le nom d'association; cela est assez souvent le cas des syndicats de professeurs dans les universités.

2 Le Civil Service Whitley Council fut créé en Grande-Bretagne en 1919 à la faveur d'un projet plus vaste portant sur l'établissement de conseils industriels conjoints, entrepris à l'initiative de John Henry Whitley, orateur adjoint de la Chambre des communes. Le principe qui sous-tend ces conseils est que des relations de travail efficaces exigent une solide organisation tant des employeurs que des employés. Les Whitley Councils de Grande-Bretagne ont eu des répercussions profondes dans les pays industrialisés. Entre

autres, ils ont eu une forte influence sur l'établissement des conseils ouvriers en Allemagne en 1923. Pour une analyse plus détaillée, voir Barnes, 1975, p. 7-14.

3 Trois ans plus tôt, Donald Fleming, ministre des Finances de monsieur Diefenbaker, avait unilatéralement rejeté l'augmentation de salaire recommandée par la Commission du service civil, laquelle était fondée sur des données du Bureau de recherche sur les traitements (BRT). Le coût de la recommandation et le manque de confiance de monsieur Fleming à l'égard des données du BRT ont été les raisons invoquées pour justifier ce rejet. Pour plus de détails, voir Barnes, 1975, p. 103-104.

4 Adoptée en 1935, le Wagner Act (National Labor Relations Act) accordait aux travailleurs du secteur privé aux États-Unis le droit de négociation collective et de grève. L'approche qui sous-tend cette loi est généralement axée sur l'indépendance et la confrontation, en distinguant clairement les intérêts des employeurs de ceux des travailleurs. Le personnel de gestion ne pouvait adhérer au syndicat et les « syndicats de boutique » étaient expressément interdits. Ces dernières années, le Wagner Act a été de plus en plus critiqué à cause de son incapacité à promouvoir davantage la collaboration patronale-syndicale.

5 Ironiquement, l'inflation a diminué si rapidement qu'au cours de la seconde année du programme de contrôles, l'augmentation salariale de 5 p. 100 accordée aux employés de la fonction publique a été bien supérieure à la hausse moyenne obtenue par les autres travailleurs du secteur privé et du secteur public. Voir Swimmer, 1995, p. 384, pour plus de détails.

i L. W. C. S. Barnes, Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada, 1944-1974, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston (Ont.), 1975. Voir aussi George Sulzner, « The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution », Journal of Collective Negotiations, vol. 27, no 4, 1998.

ii Barnes, 1975.

iii Barnes, L. W. C. S., entrevue personnelle avec le Comité consultatif, Ottawa, 19 janvier 2000.

iv Armstrong, Robert, « Some Aspects of Policy Determination in the Development of the Collective Bargaining Legislation of the Government of Canada », Administration publique du Canada, vol. 2, 1968.

v Hébert, Gérard, « Public Sector Bargaining in Quebec: The Rise and Fall of Centralization », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, ouvrage publié sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston (Ont.), 1995.

vi Débats de la Chambre des communes (Hansard), 25 avril 1966.

vii Ibidem.

viii Armstrong, 1968, p. 455.

ix Ibidem.

x Swimmer, Gene, « Collective Bargaining in the Federal Public Service of Canada: The Past Twenty Years », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, ouvrage publié sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston (Ont.), 1995, p. 374.

xi Ibidem, p. 374-375.

xii Ibidem, p. 386.

xiii Ibidem.

xiv Ibidem, p. 379-380.

Chapitre IV : L'expérience récente

4.1 Le début des années 90

Dans son budget de février 1991, le gouvernement affirmait qu'il n'y aurait aucune augmentation de salaires pour une année à moins que les agents négociateurs ne consentent à une réduction des niveaux d'emploi. Le gouvernement affirmait aussi que les hausses salariales de plus de 3 p. 100 ne seraient pas consi-dérées pour les trois prochaines années. Les syndicats et leurs membres ont réagi négativement aux restrictions proposées.

Après le dépôt du budget, une commission de conciliation a recommandé que les employés du groupe des services administratifs de l'AFPC reçoivent une hausse de traitement de 6 p. 100 la première année et un montant légèrement inférieur la seconde année. Le Conseil du Trésor a rejeté cette recommandation et l'AFPC a déclenché une grève à l'échelle nationale. Dans l'intervalle, la CRTFP a statué que le gouvernement avait négocié de mauvaise foi en insistant pour que l'AFPC accepte, comme condition préalable aux négociations, la politique de restrictions annoncée dans le budget.

Le gouvernement a ensuite adopté une loi prolongeant pour deux ans tous les contrats de travail qui n'avaient pas donné lieu à une entente, y compris ceux visant les employés des services administratifs. La loi prévoyait des hausses salariales de 0 p. 100 et de 3 p. 100 ainsi que l'imposition de lourdes amendes si la grève se poursuivait.

À la fin de 1991, le gouvernement et l'AFPC ont négocié une nouvelle Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) traitant de la sécurité d'emploi des employés occupant des postes de durée indéterminée. Cette entente a été adoptée par le Conseil national mixte et appliquée subséquemment à tous les syndicats de la fonction publique.

Dans cette directive, en échange du droit de recourir à la sous-traitance, l'employeur acceptait de faire une « offre d'emploi raisonnable » à tout employé excédentaire qui pourrait recevoir une formation afin d'exécuter de nouvelles tâches et qui était prêt à accepter une réinstallation. Le salaire de l'employé était protégé si l'offre portait sur un poste moins bien rémunéré. De même, les employés déplacés par la sous-traitance

devaient recevoir un préavis de 12 mois et l'employeur s'engageait à leur offrir un autre poste de durée indéterminée.

Ces dispositions représentaient une amélioration par rapport aux ententes antérieures sur le réaménagement des effectifs, qui prévoyaient un préavis de mise à pied de six mois pour les employés excédentaires, une protection salariale d'un an et jusqu'à une année de recyclagei.

Cependant, la position adoptée par le gouvernement sur les questions économiques a tôt fait de reléguer au second plan les événements entourant le réaménagement des effectifs. En février 1992, le gouvernement a démantelé le Bureau de recherche sur les traitements, de même que 38 autres commissions et organismes gouvernementaux. En novembre 1992, les inquiétudes suscitées par la baisse des recettes fiscales ont amené le gouvernement à prolonger les contrats de travail en vigueur pour une autre période de deux ans sans hausse de salaire.

En outre, le gouvernement a limité encore davantage l'accès à la négociation collective dans la Loi sur la réforme de la fonction publique (LRFP) de 1992. Les motifs d'exclusion de la négociation collective ont été étendus en permettant au Conseil du Trésor d'exclure tous les employés ayant « des attributions les amenant à participer, dans une proportion notable, à l'élaboration de politiques ou de programmes du gouvernement fédéral ». Le recours accru aux employés occasionnels ou nommés pour une période déterminée1 et la nouvelle politique d'exclusion faisaient surgir la menace d'une réduction du nombre d'employés syndiqués.

Un autre changement important permettait la « mutation » des employés à des postes de même niveau sans concours. Cette procédure simplifiait la dotation mais réduisait le nombre de concours et, ainsi, limitait à la fois les chances d'avancement et les droits d'appel. Les syndicats se sont plaints du fait que la procédure de mutation mettait en péril le principe du mérite.

Bon nombre de ces changements sont survenus dans le contexte de l'initiative FP 2000. En elle-même, cette initiative a été une source de la méfiance entre l'employeur et les syndicats. Les syndicats l'ont condamné, y voyant une mesure2 « résolument centrée sur la gestion » qui ne les impliquait pas. Éventuellement, les syndicats ont été invités à faire valoir leur point de vue aux groupes de travail concernés et ils ont eu une certaine influence sur quelques recommandations particulièresii.

En 1993, la désillusion des syndicats à l'égard du gouvernement était complète. Les présidents de l'AFPC et de l'IPFPC ont dénoncé le gouvernement conservateur comme étant le pire employeur qu'ils n'aient jamais eu. L'AFPC a adopté comme ligne de conduite de lutter contre la réélection du gouvernementiii. Ce dernier a éventuellement subi la défaite et a été remplacé par un gouvernement libéral, qui avait fait campagne en promettant de rétablir la libre négociation collective dans la fonction publique.

4.2 La fin des années 90

En 1994, dans son premier budget, le nouveau gouvernement a prolongé le gel des salaires dans la fonction publique pour deux autres années et il a bloqué les hausses d'échelon au mérite. Le budget comportait des réductions de près de 500 millions de dollars dans les budgets de fonctionnement des ministères civils; des compressions encore plus rigoureuses étaient annoncées pour les deux prochains exercices, ainsi que de fortes réductions dans les dépenses militairesiv. Ce qui est plus important pour la fonction

publique, le budget amorçait un processus d'« examen des programmes » destiné à réduire la taille du gouvernement et à limiter ou à redéfinir son rôle dans de nombreux secteurs d'activité où il demeurerait présent.

Bien que l'Examen des programmes n'ait jamais été conçu uniquement comme une mesure de réduction des coûts, son impact le plus immédiat a été de priver de leur emploi des milliers de travailleurs de la fonction publique fédérale. Des pourparlers post-budgétaires eurent lieu entre le Conseil du Trésor et les syndicats de la fonction publique afin d'identifier des mesures spécifiques de réduction des coûts qui auraient pu servir à hausser les salaires ou à permettre les augmentations d'échelon. Les syndicats se sont retirés de cet « examen de l'efficience » parce qu'ils étaient d'avis que l'employeur n'avait aucunement l'intention d'appliquer les économies réalisées à la rémunération des fonctionnairesv.

En février 1995, le Conseil du Trésor a cherché à obtenir l'aval des syndicats en vue de modifier la disposition relative à l'« offre d'emploi raisonnable » contenue dans la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE). Après l'échec de ces négociations, le Conseil du Trésor a suspendu unilatéralement la DRE dans les ministères les plus durement touchés par la réduction des effectifs et lui a substitué des primes de départ pour inciter les employés à prendre une retraite anticipée ou à quitter volontairement la fonction publique. Peu après, le ministre des Finances a présenté son budget de 1995, où il annonçait une réduction de 45 000 emplois dans la fonction publique au cours des trois années suivantes3.

La plupart des coupures dans la fonction publique ont été opérées dans le cadre de deux grands programmes d'incitation au départ : la Prime de départ anticipé et la Prime d'encouragement à la retraite anticipée (PERA). La première, qui ciblait les employés plus jeunes, offrait entre 39 et 90 semaines de traitement outre une indemnité de formation. La seconde mesure s'adressait aux employés de plus de 50 ans comptant au moins dix années de service. La PERA suspendait la pénalité frappant habituellement la pension lors d'un départ anticipé à la retraite et prévoyait le versement d'une indemnité maximale de 15 semaines de salaire.

En conséquence de ces programmes et d'autres mesures d'incitation, il y eut un minimum de mises à pied. Le gouvernement fédéral s'est mérité des éloges pour la façon humanitaire dont il a administré ses mesures de réduction des effectifsvi. Mais, en pourcentage, la compression des effectifs a représenté la plus importante réduction de personnel au sein de l'appareil gouvernemental depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et il est clair que le moral des employés qui ont « survécu » à cette opération en a souffert. En outre, les travailleurs encore en poste ont dû redoubler d'ardeur pour assumer à la fois leur charge de travail et celle de leurs anciens collègues.

Alors que les plus jeunes et les plus âgés profitaient des mesures d'incitation au départ, certains observateurs ont commencé à émettre des mises en garde, en soulignant que la fonction publique serait constituée principalement de « baby boomers » âgés de 40 à 50 ans, c'est-à-dire d'employés qui auraient peut-être souhaité quitter mais qui ne pouvaient se le permettre. Ils attiraient par ailleurs l'attention sur le très grand nombre de postes qui allaient devoir être comblés lors du départ à la retraite de ces employésvii.

Dans le budget de 1996, le gouvernement a annoncé une autre série de coupures. Cette année-là, l'employeur a aussi proposé certains changements à la Directive sur le réaménagement des effectifs, dont une définition plus étendue de l'« offre d'emploi raisonnable » afin d'y inclure une offre d'emploi dans une entreprise du secteur privé à un salaire de 85 p. 100 ou plus de la rémunération originale de l'employé. Dans ce cas, le

salaire de l'employé serait « bonifié » pour une certaine période. Un préavis de mise à pied de quatre mois serait donné aux employés qui refuseraient une telle offre.

L'employeur a tenté d'obtenir l'aval des syndicats à ces modifications. Il les a avisés que s'ils n'y consentaient pas, les changements seraient appliqués unilatéralement. L'AFPC et l'AESS n'ont pas accepté les changements. Lorsque l'employeur a imposé unilatéralement sa nouvelle formule aux deux syndicats, leurs membres ont touché une bonification salariale pour une période plus brève que celle proposée à l'origine par le Conseil du Trésor, tandis que les membres des syndicats qui avaient accepté les modifications reçurent une bonification salariale pour une période plus longue.

Plus tard en 1996, le gouvernement a annoncé que les hausses d'échelon et la négociation reprendraient, mais pour faire en sorte que les restrictions se poursuivent, l'arbitrage des différends serait suspendu pour trois années supplémentaires.

Lorsque la négociation collective a repris en 1997, le gouvernement a adopté une loi modifiant la Loi sur la rémunération du secteur public, pour s'assurer que les hausses de rémunération seraient plafonnées à environ 2 p. 100. Cela a empêché les employés de rattraper l'écart attribuable aux augmentations de salaire qu'ils n'avaient pas touchées durant les six années précédentes. La plupart des ententes négociées au cours de la première ronde de négociations suivant le gel des salaires comportaient des hausses annuelles de traitement variant entre 2 et 2,5 p. 100. Lorsque les pénuries de personnel nécessitaient des hausses plus importantes, le Conseil du Trésor a généralement préféré recourir à des augmentations supplémentaires ou à des paiements forfaitaires, plutôt que de relever la rémunération de base. Presque tous les groupes qui ont touché des hausses salariales plus élevées (groupe de la direction, militaires et GRC) n'étaient pas syndiqués, un fait qui a été mal reçu par les syndicatsviii.

Même si l'actuelle ronde de négociations dans la fonction publique n'est pas terminée, elle semble suivre à peu près le même cheminement que la précédente. L'accès à l'arbitrage des différends étant gelé, les hausses salariales ont encore une fois oscillé autour de 2 p. 100, avec des paiements forfaitaires additionnels d'environ 1,5 p. 100 dans bien des cas.

4.3 Conflit au sujet de l'équité salariale

Depuis longtemps une source de friction entre l'employeur et ses agents négociateurs, la question de l'équité salariale s'est retrouvée au centre des relations patronales-syndicales durant les années 90.

Dès 1979, l'IPFPC avait déposé des plaintes contre l'employeur sur la question de l'équité salariale auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. En 1984, l'AFPC a déposé une plainte au nom d'environ 50 000 membres du groupe des commis aux écritures et règlements. Éventuellement, l'IPFPC et l'AFPC ont déposé des plaintes au nom de tous les groupes d'employés à prédominance féminine.

Le Conseil du Trésor et les syndicats ont convenu en 1985 de créer le Comité mixte patronal-syndical pour étudier l'étendue de l'écart salarial existant entre les emplois des groupes à prédominance féminine et ceux des groupes à prédominance masculine considérés comme étant de valeur égale. Dans le cadre de cette initiative conjointe, les parties convenaient de corriger les écarts de traitement observés.

En 1990, après l'évaluation de l'échantillon de postes convenu, l'initiative s'est retrouvée dans une impasse. L'employeur a unilatéralement apporté des rajustements au titre de l'équité qui, selon les plaignants, ne suffisaient pas à refermer l'écart. La Commission canadienne des droits de la personne a reconnu que les paiements étaient insuffisants et de longues audiences ont alors débuté devant le Tribunal canadien des droits de la personne.

Bien que, dans le budget de 1992, le gouvernement conservateur ait évoqué la possibilité d'adopter une loi rétroactive à novembre 1990 pour limiter sa responsabilité à l'égard des plaintes déposéesix, il n'est jamais allé de l'avant avec un projet de loi. En mars 1995, le Conseil du Trésor et l'IPFPC ont réglé les plaintes concernant quelque 1 700 membres appartenant à trois unités de négociation. Les montants versés au titre de ces rajustements totalisaient près de 72 millions de dollars.

En 1998, le Tribunal a ordonné au gouvernement de verser des rajustements de salaire rétroactifs, avec intérêts, à près de 200 000 employés actuels et passés des groupes à prédominance féminine représentés par l'AFPCx. Le gouvernement a décidé de porter en appel ce jugement représentant une somme de près de 4 milliards de dollars.

La décision d'aller en appel a provoqué l'indignation chez les employés concernés. Entre autres mesures de protestation, ils ont organisé une grande manifestation sur la Colline parlementaire et ont décrété un « jour de deuil » national, au cours duquel les membres de l'AFPC étaient invités à se présenter au travail vêtus de noir.

Après que la Cour d'appel fédérale eut rejeté la requête en appel du jugement du Tribunal canadien des droits de la personne, le gouvernement décida de ne pas porter la cause en appel à la Cour suprême. Plutôt, il négocia un règlement avec l'AFPC. Mais ce règlement ne s'applique pas à tous les employés du gouvernement fédéral. Comme il est indiqué au chapitre V, l'équité salariale demeure un sujet de préoccupation, notamment parmi le nombre sans cesse croissant d'organismes distincts.

4.4 Conflit au sujet des pensions de retraite

Les pensions de retraite sont devenues une autre source de conflit entre l'employeur et ses syndicats durant les années 90. En 1954, le Comité consultatif sur les pensions a été créé aux termes de la Loi sur la pension dans la fonction publique; il réunit des représentants de l'employeur et des syndicats. Dans un rapport publié en 1996, le Comité a fait des recommandations en vue d'une réforme des caisses de retraite, y compris des propositions traitant du placement des fonds des caisses de retraite sur les marchés de capitaux et de la création d'une commission patronale-syndicale conjointe.

En 1998, on a créé le Comité consultatif sur la réforme des pensions dans la fonction publique en prévoyant en venir à une entente dans ce dossier avant la fin de l'annéexi. Mais le Comité s'est retrouvé dans une impasse sur la question de la propriété des surplus actuariels des caisses de retraite. En 1999, le gouvernement a adopté une loi pour s'approprier le surplus actuariel et, contrairement à la recommandation du Comité consultatif, il n'a pas créé de conseil patronal-syndical conjoint. Le texte de loi prévoyait cependant la création de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

4.5 Le climat actuel

La frustration accumulée après des années de suspension de la négociation, de gel de la rémunération et de l'arbitrage, de charges de travail plus lourdes et de la perception, répandue parmi les employés, de l'absence de toute chance d'avancement a attisé le militantisme des syndicats dans la fonction publique fédérale. Ce militantisme a pris diverses formes, notamment des manifestations publiques et des grèves. Le sentiment de frustration semble aussi avoir amené beaucoup d'employés à songer à quitter la fonction publique. Une enquête menée en 1999 par Duxbury, Dyke et Lam auprès des travailleurs du savoir a révélé que le tiers seulement des répondants avaient un niveau d'engagement élevé à l'égard de la fonction publique. Dans le secteur privé, le niveau d'engagement atteint souvent le double de celui observé dans l'enquête. Le rapport indique par ailleurs qu'environ les trois quarts des fonctionnaires avaient songé à quitter leur emploixii.

Dans l'enquête de Duxbury et al., les aspects les plus pénibles du travail dans la fonction publique résultent des problèmes posés par la bureaucratie, y compris les problèmes de personnel, la culture et le climat de travail, l'intervention politique et la perception d'un manque de respect de la part des gestionnaires et du public en général4.

Des constatations semblables ressortent d'autres études récentes. À titre d'exemple, le Sondage de 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux a révélé un niveau élevé d'insatisfaction attribuable aux lourdes charges de travail, aux longues heures et aux possibilités limitées d'avancement. Les résultats indiquent en outre que de nombreux fonctionnaires estiment que les procédures de sélection, de classification et de promotion sont injustes, que les employés du gouvernement fédéral ont peu à dire dans les décisions et les mesures qui affectent leur travail et que les cadres supérieurs ne feront probablement pas grand chose pour corriger les problèmes révélés par l'enquête5.

Dans une veine légèrement différente, une étude réalisée par le Forum des politiques publiques (FPP)xiii a révélé un « fossé croissant » entre la législation du travail actuelle et la réalité du milieu de travail dans la fonction publique. L'étude du FPP indique que l'approche réglementaire normative qui sous-tend la LRTFP a miné la capacité de promouvoir des relations efficaces et productives entre travailleurs et gestionnaires. Le rapport recommande une révision en profondeur du cadre législatif qui régit les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, notamment la LRTFP, et il souligne l'importance de tenter de renforcer la confiance dans les instances patronales-syndicales de la fonction publique en favorisant et en facilitant une consultation constante et significative entre l'employeur et ses employés. En outre, le rapport recommande l'élaboration de programmes de formation ayant pour but d'accroître les compétences des professionnels des relations patronales-syndicales dans la fonction publique.

Plus récemment, le Rapport du Vérificateur général pour l'an 2000, qui vient de paraître, qualifie le cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'« indûment complexe et périmé ». Selon le Vérificateur général, ce cadre convient mal à un contexte où la souplesse et l'adaptabilité sont essentielles, alors que le gouvernement fait face à de redoutables défis pour recruter des candidats sur un marché du travail de plus en plus concurrentiel.

Sur une note plus positive, le Conseil du Trésor, des agents négociateurs membres du CNM et l'Association nationale des retraités fédéraux ont récemment conclu une entente quinquennale sur la gestion du Régime des soins de santé de la fonction publique (RSSFP). Depuis le 1er avril 2000, le RSSFP est géré par une fiducie dont les membres sont nommés par les agents négociateurs, les représentants des pensionnés et l'employeur. Un élément clé de cette entente est que les primes mensuelles de la protection de base pour les soins de santé n'augmenteront pas durant la période de cinq ans.

4.6 Conclusion

Dans ce chapitre et dans les deux précédents, nous avons tenté de préciser le contexte de notre examen de l'état actuel des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale en retraçant l'évolution des relations entre les travailleurs et l'employeur depuis les débuts de la négociation collective dans la fonction publique en 1967. Dans le prochain chapitre, nous examinons les résultats qui ressortent des entrevues réalisées par le Comité, des questionnaires et des audiences, ainsi que les autres renseignements obtenus auprès de professionnels, passés et actuels, des relations de travail dans la fonction publique qui représentent les points de vue des syndicats et de la direction.

1 Les employés occasionnels et ceux nommés pour une période déterminée de moins de trois mois n'ont pas le droit de joindre les rangs du syndicat.

2 Cette description de l'initiative FP 2000 provient non pas des syndicats mais de John Edwards, alors président de la Commission de la fonction publique.

3 Tous ces emplois n'ont pas disparu puisqu'un certain nombre d'employés de la fonction publique ont été transférés à des organismes nouvellement créés tels que Nav Canada.

4 Au total, 18 p. 100 des employés qui ont eu une promotion et 23 p. 100 de ceux qui n'en ont pas eu ont indiqué qu'ils quitteraient la fonction publique au cours de la prochaine année, alors que 23 p. 100 de ceux qui ont eu une promotion et 30 p. 100 de ceux qui n'en ont pas eu prévoyaient quitter leur ministère au cours de la prochaine année. Dans le groupe affichant un « engagement élevé », les proportions observées étaient de 36 p. 100 parmi les employés ayant eu une romotion au cours des cinq dernières années et de 28 p. 100 parmi ceux qui n'en ont pas eu. Dans l'ensemble, 72 p. 100 des employés qui ont reçu une promotion songeaient encore à quitter la fonction publique — une proportion légèrement inférieure à celle de 77 p. 100 observée parmi ceux qui n'avaient pas reçu de promotion.

5 Plus précisément, 49 p. 100 de l'ensemble des répondants considéraient leur charge de travail excessive et 48 p. 100 croyaient que leur travail était de qualité inférieure parce qu'ils devaient faire davantage avec moins de ressources. 56 p. 100 des employés interrogés étaient d'avis qu'ils avaient peu d'influence sur les décisions et les actions affectant leur travail; 45 p. 100 ne croyaient pas que leur supérieur immédiat jouait un rôle dans l'avancement de leur carrière et 47 p. 100 ne croyaient pas avoir une chance équitable d'obtenir une promotion, compte tenu de leurs compétences et de leur expérience. Seulement 37 p. 100 étaient confiants que les cadres supérieurs tenteraient de résoudre les problèmes mis en relief par l'enquête.

i Swimmer, G. et K. Kinaschuk, « Staff Relations under the Conservative Government: The Singers Change but the Song Remains the Same », dans How Ottawa Spends, 1992-93, ouvrage publié sous la direction de F. Abele, Carleton University Press, Ottawa, 1992.

ii Swimmer, 1995, p. 395.

iii Ibidem, p. 400.

iv Swimmer et Bach, 2000.

v Voir Gene Swimmer, « Introduction », et Gilles Paquet et Robert Shepherd, « The Program Review Process: A Deconstruction », dans How Ottawa Spends, 1996-97: Life Under the Knife, ouvrage publié sous la direction de Gene Swimmer, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

vi Voir, entre autres, Rapport du Vérificateur général pour l'année 1998.

vii Lee, Ian et Clem Hobbs, « Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service », dans How Ottawa Spends, 1996-97: Life Under the Knife, ouvrage publié sous la direction de Gene Swimmer, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

viii Swimmer et Bach, 2000.

ix Ibidem.

x Voir, entre autres, Jack Aubry, « Windfall 'A Long Time Coming' for Underpaid Workers », et Kathryn May, « Two Hundred Thousand Share in Landmark Award », Ottawa Citizen, 30 juillet 1998.

xi Swimmer et Bach, 2000.

xii Duxbury, Linda, Lorraine Dyke et Natalie Lam, Bâtir un effectif de classe mondiale – Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 1999.

xiii FPP (Forum des politiques publiques), Relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique fédérale, Forum des politiques publiques, Ottawa, 1999.

Chapitre V : Principales constatations

Afin de dégager un tableau clair de l'expérience de la négociation collective dans la fonction publique, le Comité a fait parvenir un questionnaire aux sous-ministres de tous les ministères, aux dirigeants de tous les organismes distincts et à tous les agents négociateurs accrédités. Certaines personnes ayant participé à la négociation dans le secteur public au cours des premières années ont aussi été interviewées à partir d'une même grille d'entrevue. Enfin, tous les agents négociateurs et certains dirigeants de ministère ont été invités à faire une présentation devant le Comité. En outre, un exercice de remue-méninges s'est déroulé à la mi-janvier 2000. Dans le présent chapitre, nous résumons les principales constatations qui ressortent de ces diverses sources.

5.1 Sommaire des principales constatations qui ressortent du questionnaire

Dans l'ensemble, les expériences de négociation collective des ministères et des organismes ont été plus positives que celles des agents négociateurs.

Néanmoins, comme il est indiqué ci-dessous, les ministères et organismes et les agents négociateurs s'entendent sur de nombreux éléments où le régime de négociation collective semble mal fonctionner. Dans l'ensemble, il y a plus de points sur lesquels les deux parties s'entendent que de points sur lesquels elles divergent d'opinion.

Points sur lesquels les parties s'entendent

- Les ministères et organismes et les agents négociateurs s'entendent pour dire que le processus de négociation s'est détérioré ces dernières années. Aucune des parties n'a souligné de nombreux aspects positifs au sujet du processus de négociation collective et elles s'entendent sur le fait que la plupart des problèmes sérieux qui ont été énumérés persistent.

- Les deux parties sont satisfaites des régimes d'avantages sociaux, en particulier des avantages liés à la famille, qui résultent de la négociation collective dans la fonction publique.

- En ce qui a trait au processus de négociation, les deux parties ont fortement critiqué le gouvernement pour son intervention dans le régime de négociation en suspendant la négociation et l'arbitrage, en gelant les salaires et en ayant recours à une loi de retour au travail pour mettre fin aux grèves. Les deux parties ont cité les mesures prises unilatéralement par le gouvernement comme étant le principal facteur responsable de la détérioration des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale.

- Les deux parties sont fortement préoccupées au sujet du mandat étroit que le Conseil du Trésor accorde aux négociateurs gouvernementaux et de l'incapacité de certains ministères de concevoir des règlements convenant à leurs besoins particuliers. Il est à noter que les organismes distincts éprouvent des difficultés particulières à traiter avec le Conseil du Trésor.

- Les deux parties ont louangé le travail du Bureau de recherche sur les traitements et du Conseil national mixte.

Points sur lesquels les parties ne s'entendent pas

- Le nombre de questions amenées à la table de négociation et la complexité des unités de négociation et de la classification semble préoccuper uniquement les employeurs.

- La portée des questions négociables semble préoccuper uniquement les agents négociateurs.

- Les exclusions du processus de négociation et les désignations préoccupent les deux parties dans une certaine mesure, mais la préoccupation est plus grande du côté des agents négociateurs. Par contre, les deux parties sont préoccupées par la question de l'équité salariale, mais la préoccupation semble plus grande du côté des ministères et, en particulier, des organismes, qui s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme une application inéquitable des règlements récents en matière d'équité salariale.

5.2 Résumé des principales constatations qui sont ressorties des entrevues

- On s'entend généralement sur le fait que les mesures prises unilatéralement par le gouvernement, par exemple le gel de salaires, la suspension de la négociation et de l'arbitrage, les lois de retour au travail, la portée étroite des questions négociables et arbitrables, ainsi que l'abolition du Bureau de recherche sur les traitements, ont nui au processus de négociation collective dans la fonction publique.

- On s'entend généralement pour dire que le niveau de confiance entre les parties est faible et qu'il s'est détérioré ces dernières années.

- On s'entend généralement pour dire que la négociation collective s'est détériorée depuis 1980 et que les problèmes qui sont ressortis de l'examen du régime de négociation au fil des années se posent toujours.

- L'élément « générationnel » semble avoir plus d'importance que le rôle joué par le répondant. Plus précisément, les personnes dont l'expérience des relations patronales-syndicales s'est située principalement avant 1980 ont généralement exprimé un point de vue plus positif au sujet de leur expérience de la négociation collective dans la fonction publique que les personnes dont l'expérience se situe principalement dans les années 90.

- On s'entend généralement pour dire que les aspects positifs du processus de négociation comprennent l'interaction entre les parties, le travail du CNM et le rôle de la négociation collective dans le règlement des questions relatives au réaménagement des effectifs et à la sécurité d'emploi.

- Parmi les questions qui préoccupent uniquement le côté patronal, il y a la structure de l'AFPC et l'incapacité apparente de ce syndicat de ratifier les ententes négociées à la table.

5.3 Présentations des représentants de la direction et des agents négociateurs

Quatre groupes représentant les gestionnaires et le personnel de direction du gouvernement et dix agents négociateurs ont fait une présentation au Comité durant les mois de février et mars 2000. De nombreux points abordés par les agents négociateurs recoupaient ceux qu'ils avaient abordés auparavant dans des mémoires écrits. La question du recoupement ne s'est pas posée dans le cas du groupe des gestionnaires gouvernementaux parce que les groupes qui ont comparu n'étaient pas les mêmes que ceux qui avaient présenté un mémoire écrit.

Comme dans le cas des mémoires écrits, on a relevé des points de convergence et de divergence entre la partie patronale et les agents négociateurs.

Points sur lesquels les parties s'entendent

- Les deux côtés sont préoccupés par le manque de confiance entre les parties.

- Les deux côtés sont préoccupés par la durée et la complexité du processus de négociation.

- Les deux côtés sont d'avis que l'intervention fréquente du gouvernement a nui au fonctionnement du régime de négociation collective dans la fonction publique.

- Les deux côtés s'inquiètent de la formation insuffisante des gestionnaires gouvernementaux en matière de relations patronales-syndicales et de la faible priorité que le gouvernement semble accorder à la formation dans ce domaine.

- Les représentants des deux parties se sont plaints du fait que les négociateurs gouvernementaux ne comprennent souvent pas les questions qu'ils négocient ou le contexte particulier de certains ministères.

- Les représentants des deux parties ont suggéré que l'on utilise davantage la médiation, les comités informels de résolution des problèmes et de formes alternatives de règlement des différends.

- On constate un appui des deux côtés pour le rétablissement du Bureau de recherche sur les traitements ou une autre source équivalente — autonome et politiquement neutre — de données économiques.

- Les deux parties semblent favorables à l'idée de confier un rôle plus important au CNM.

Points sur lesquels les parties ne s'entendent pas

- La structure des syndicats dans la fonction publique (en particulier l'AFPC) préoccupe uniquement les groupes représentant la direction.

- Le nombre d'unités de négociation et de classification préoccupe uniquement les groupes représentant la direction.

- Les agents négociateurs sont d'avis que la portée de la négociation doit être étendue aux questions de dotation, de classification, de caisse de retraite, ainsi qu'à d'autres questions qui en sont actuellement exclues. Les groupes représentant la direction ne partagent pas ce point de vue, en particulier dans le cas de la dotation.

- Les agents négociateurs se préoccupent du fait que les procédures d'exclusion et de désignation sont excessivement restrictives et écartent un trop grand nombre de personnes des unités de négociation.

5.4 Examen des relations patronales-syndicales au niveau local

Dans le but d'examiner les relations patronales-syndicales dans les lieux de travail, le Comité consultatif a demandé au Centre d'étude et de recherche sur le syndicalisme et le travail (CEREST), de l'Université du Québec à Hull, d'élaborer et d'administrer un questionnaire à des représentants locaux des syndicats et de l'employeur. Le questionnaire visait à recueillir des renseignements sur la nature des rapports existant entre ces parties, la qualité du climat des relations patronales-syndicales dans leur milieu de travail, les mécanismes de consultation employés, le degré de confiance dans leurs rapports réciproques et leur perception des principaux problèmes qui touchent les relations patronales-syndicales au niveau local.

Mille questionnaires ont été distribués entre le 21 février et le 20 mars 2000 à 500 représentants patronaux et 500 représentants syndicaux. Au total, 440 personnes ont répondu au questionnaire, 257 représentant l'employeur et 183 représentant les syndicats. Étant donné que nous continuons de recevoir des questionnaires — même au moment de

la rédaction de ce rapport — les résultats présentés ici doivent être considérés comme préliminaires. Les résultats définitifs seront présentés dans le second rapport du Comité consultatif. Toutefois, vu le grand nombre de questionnaires reçus jusqu'à maintenant, il est peu probable que les tendances et les conclusions présentées ci-après changent beaucoup.

Les répondants représentant l'employeur étaient relativement d'accord avec l'énoncé selon lequel le climat des relations de travail est positif au niveau local, les représentants syndicaux adoptant une position neutre sur ce point. Les répondants représentant la direction étaient aussi plus enclins que les répondants syndicaux à décrire les relations patronales-syndicales comme étant positives.

Les répondants des syndicats et de la direction étaient généralement d'accord sur le fait que la consultation patronale-syndicale signifiait tenir compte de l'opinion de l'autre partie avant de prendre une décision. Ils s'entendaient aussi sur le fait que des consultations devraient se dérouler à chaque étape du processus décisionnel, ce qui veut dire dès le début.

S'il semble que les parties aient généralement manifesté une attitude d'ouverture envers la consultation, les réponses données au questionnaire font ressortir une réalité bien différente pour ce qui est de leurs relations réciproques. Les résultats (voir le tableau 5.1) indiquent que les répondants des syndicats et de la direction ont des perceptions passablement différentes du niveau et de la qualité de la consultation qui se déroule en milieu de travail. On peut en conclure que les représentants de la direction jugent qu'ils consultent les syndicats mais accordent peu de considération à leur point de vue. La perception des syndicats semble être que la direction ne les consulte pas, mais se contente de partager de l'information. Quel que soit le point de vue adopté, il ne semble pas y avoir de consultation très significative dans les lieux de travail fédéraux.

Une autre constatation importante a trait aux griefs. Selon les représentants syndicaux, les employés craignent de subir des représailles s'ils déposent un grief. Les représentants de la direction ne semblent pas partager ce point de vue2. Comme pour les autres questions, les représentants des syndicats et de la direction estiment que le manque de communication, la mauvaise foi dans les négociations au palier national, la Norme générale de classification, le stress provoqué par les changements répétés et l'incompétence perçue des représentants de l'autre partie sont autant de problèmes qui pèsent sur leurs relations en milieu de travail. Le manque de transparence, d'ouverture, de respect ou de considération sont des préoccupations évoquées surtout par des représentants syndicaux3.

De façon générale, ces résultats préliminaires semblent confirmer de nombreuses constatations présentées plus tôt dans ce chapitre. Le Comité consultatif se soucie tout spécialement du manque de consultation apparent mentionné des deux côtés et du manque de respect et de considération déploré par les représentants syndicaux.

5.5 Exercice de remue-méninges

Dans le cadre du travail de collecte de données, un exercice de remue-méninges à l'aide de la technique « Rice Storm » a été organisé lors de la rencontre du Comité national conjoint de transition de carrière, le 18 janvier 2000, à Ottawa. Près de 40 personnes ont participé à l'exercice, animé par Linda Duxbury, professeure à l'École d'administration des affaires de l'Université Carleton et membre du Comité consultatif.

Les participants, tous dirigeants syndicaux ou gestionnaires gouvernementaux activement engagés dans les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique, furent invités à préciser les principales questions pertinentes aux relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Une série de fiches a été remise à chacun des participants, qui devaient ensuite inscrire sur ces fiches : a) un enjeu auquel doit faire face la fonction publique fédérale sur le plan des relations patronales-syndicales, b) une réalité des relations patronales-syndicales et c) un problème patronal-syndical auquel sont exposés les fonctionnaires fédéraux.

L'animatrice a ensuite procédé à la consolidation des thèmes semblables et a présenté les différents enjeux, problèmes et réalités énoncés par les participants.

L'exercice a fait ressortir des constatations assez semblables à celles qui se dégagent des questionnaires et des entrevues. La première observation a trait au manque de confiance qui sévit de part et d'autre. Parmi les principaux problèmes évoqués, il y a la capacité du gouvernement de légiférer pour court-cicuiter le processus de négociation, l'absence d'engagement de la direction à l'égard des mécanismes conjoints, le peu de respect de la direction envers les syndicats, l'insuffisance des ressources qui se traduit par des charges de travail excessives et des budgets de formation inadéquats, le contrôle excessif exercé par le Conseil du Trésor sur les relations de travail et, enfin, la tradition de confrontation dans les relations patronales-syndicales dans la fonction publique.

On a aussi mentionné d'autres problèmes, en rapport avec la dotation, le piètre moral, l'absence d'obligation de rendre compte, la place insuffisante accordée à la négociation et au règlement des différends, de même que l'incapacité perçue des dirigeants syndicaux de donner suite à leurs promesses. Certains participants ont déploré le fait que, trop souvent, les syndicats et la direction avaient tendance à perdre de vue les intérêts qu'ils défendent en laissant leurs objectifs personnels prendre le dessus au détriment des besoins de leurs commettants.

Bien que, dans l'ensemble, il y ait eu beaucoup plus de commentaires négatifs que de commentaires positifs, des participants ont noté que les travailleurs et les gestionnaires de la base s'entendaient souvent sur la façon de résoudre les problèmes, et ce, à l'encontre de la position officielle de l'employeur. D'autres ont cité la longue tradition de collaboration, de rapports de travail fructueux au sein de certains comités et des bonnes relations personnelles qui s'étaient établies entre des représentants syndicaux et patronaux.

5.6 Conclusion

Les constatations qui ressortent de nos diverses sources de données laissent penser qu'au cours des 10 à 15 premières années de négociation collective dans la fonction publique, les participants avaient généralement une attitude positive à l'égard du régime. Mais avec le passage du temps et les interventions unilatérales de plus en plus fréquentes du gouvernement, notamment les gels de salaire et la suspension de la négociation et de l'arbitrage, les parties sont devenues plus pessimistes quant à la capacité du régime de négociation de résoudre les problèmes. Le manque de confiance et les longs épisodes d'initiative unilatérale du gouvernement constituent probablement la préoccupation la plus sérieuse des représentants syndicaux et patronaux.

La complexité du régime de négociation collective inquiète tout spécialement les représentants de la direction, alors que les représentants syndicaux sont troublés par ce qu'ils perçoivent comme un manque de respect de l'employeur à leur égard.

Pour les syndicats, des questions telles que le champ restreint de la négociation, le nombre toujours aussi élevé de désignations, le recours à des lois de retour au travail et l'exclusion syndicale de nombreux employés demeurent des sujets de préoccupation majeure. Les représentants de la direction restent préoccupés par la durée et la complexité du processus de négociation et la structure de l'AFPC. Les deux côtés déplorent l'absence d'un organisme indépendant de recherche sur les traitements et l'incapacité du Conseil du Trésor de répondre aux besoins des divers ministères et groupes professionnels en raison de l'approche « uniforme » qu'il a adopté en matière de négociation collective.

Tous ces facteurs ont contribué à aggraver les tensions entre les syndicats et la direction depuis quelques années. La situation a aussi été assombrie par la longue lutte dans le dossier de l'équité salariale, les différends sur la répartition des surplus des caisses de retraite des fonctionnaires et la mise en place imminente de la Norme générale de classification.

Le chapitre VI traite plus en détail d'un certain nombre de problèmes qui sont apparus au fil de ces événements.

2 Le score moyen des représentants syndicaux à cette question est de 4,0 sur une échelle de 5 points. Pour les représentants de la direction, le score moyen est de 2,4.

3 Dans l'enquête, on demandait aux répondants d'énumérer les trois ou quatre problèmes ayant eu le plus grand impact négatif sur les relations patronales-syndicales en milieu de travail.

Chapitre VI : S'attaquer aux problèmes

6.1 Identification des enjeux

Les constatations du Comité, présentées au chapitre V, révèlent de nombreux problèmes dans le régime de négociation collective et les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique. Dans bien des cas, les représentants des syndicats et de la direction s'entendent sur la nature de ces problèmes. Parfois, le problème n'est perçu que par l'une des parties. Dans d'autres cas encore, les deux parties perçoivent le problème, mais pour des raisons différentes.

Les questions abordées ci-après sont celles que nous considérons fondamentales. Il importe de reconnaître que ces questions ne sont pas mutuellement exclusives; il pourrait y avoir chevauchement entre certaines questions particulières. Néanmoins, l'exposé qui suit devrait à tout le moins constituer un point de départ utile pour approfondir l'analyse.

6.2 Le double rôle du gouvernement

La préoccupation la plus fréquemment citée, par les deux parties, est l'étendue du pouvoir que possède le gouvernement dans son double rôle d'employeur et de législateur. Ce

pouvoir, qui dépasse celui que peut avoir tout employeur du secteur privé, a été utilisé à maintes occasions et a pris des formes aussi diverses que la suspension de la négociation et de l'arbitrage, le gel des salaires et l'adoption de lois de retour au travail.

C'est ce déséquilibre des pouvoirs qui semble être la cause première du sentiment d'impuissance et de frustration décrit au chapitre V. Une observation connexe est que le recours fréquent aux lois d'exception a miné la confiance à l'égard du régime et la confiance entre les parties. Une autre conséquence tout aussi sérieuse est que les acteurs dans le régime patronal-syndical de la fonction publique peuvent devenir si habitués à l'intervention gouvernementale qu'ils perdent la capacité de régler eux-mêmes les problèmes qui se posent1. Le déséquilibre des pouvoirs a aussi contribué à politiser le régime et incité des agents négociateurs à prendre diverses initiatives politiques.

L'intervention législative fréquente a toutefois eu comme conséquence positive que les dirigeants politiques portent directement la responsabilité de l'intervention, au lieu de la déléguer à une commission des relations de travail ou à une autre forme de tribunal administratif. Mais, à notre avis, cet avantage théorique doit être évalué en contrechamp des nombreuses conséquences négatives de l'intervention gouvernementale.

6.3 Cadre législatif restrictif

Ce déséquilibre des pouvoirs semble aussi transpirer du cadre législatif dans lequel se déroule la négociation collective dans la fonction publique fédérale. Ce cadre, et en particulier la LRTFP, est passablement plus restrictif que celui où se déroule la négociation collective dans le secteur privé, et même plus restrictif que celui de la plupart des autres régimes du secteur publici. La nature restrictive du cadre législatif a été critiquée par les représentants tant de la direction que des syndicats, quoique plus souvent par ces derniers.

6.3.1 Portée de la négociation

Une des limites sérieuses du cadre législatif actuel est la portée restreinte des questions négociables et arbitrables. Tel qu'indiqué au chapitre II, la LRTFP interdit de négocier toute question qui nécessiterait une loi du Parlement, sauf pour l'obtention de crédits budgétaires. Parmi les questions qui ne sont pas négociables, il y a les critères de nomination, les promotions, les mises à pied, les classifications de poste, les pensions de retraite et le changement technologique et organisationnel.

Les restrictions imposées par la LRTFP à la portée de la négociation colorent les relations patronales-syndicales dans la fonction publique de diverses façons. Premièrement, elles gênent le processus de négociation parce que de nombreuses questions qui préoccupent les employés ne peuvent jamais être « amenées à la table » pour y être débattues et réglées. Deuxièmement, les restrictions elles-mêmes peuvent devenir une source de conflit, entraînant les parties à gaspiller temps et énergie à discuter de ce qui peut et ne peut pas être négocié, plutôt que de mener des négociations productives. Elles réduisent aussi la capacité du régime de négociation de solutionner les problèmes qui surgissent entre les parties, en renvoyant les questions « interdites » vers d'autres instances et en contribuant à la politisation du régime de négociation.

6.3.2 Définition des unités de négociation

Une autre limite importante du régime de négociation dans la fonction publique a trait à la façon dont sont définies les unités de négociation. Dans le secteur privé, les unités de négociation sont habituellement établies par les conseils de relations de travail, habituellement après une consultation détaillée des parties. En tentant de définir l'unité de négociation appropriée, les conseils de relations de travail mettent principalement l'accent sur la création d'une « communauté d'intérêts » susceptible de mener à des relations raisonnablement harmonieuses entre les partiesii.

À l'opposé, en vertu de la LRTFP, comme dans la plupart des régimes de négociation dans la fonction publique au Canada, les unités de négociation sont définies par la loi. La définition législative des unités de négociation empêche souvent la création d'une « communauté d'intérêts » appropriée et peut même rendre plus difficiles les négociations. La complexité de la structure des unités de négociation dans la fonction publique fédérale est une préoccupation soulevée par divers représentants de la direction.

6.3.3 Mécanismes de recours

La question de savoir quelles questions peuvent être soumises à l'arbitrage ou à une décision judiciaire en vertu de la législation du travail dans la fonction publique est une source de préoccupation tant parmi les représentants de la direction que parmi les représentants syndicaux.

Dans certains cas, un employé qui se considère lésé a le choix entre différents mécanismes de recours. Ceux dont le grief porte sur des questions disciplinaires peuvent s'adresser à leur syndicat ou porter la question plus loin directement sans en référer au syndicat. Par contre, pour certaines questions telles que les évaluations du rendement, il n'y a pas de mécanisme de recours auprès d'une tierce partie. Un employé du gouvernement fédéral ne peut déposer un grief à l'égard d'une mauvaise évaluation du rendement et poursuivre la procédure jusqu'à l'obtention d'une sentence arbitrale parce que la question des évaluations du rendement n'entre pas dans les conventions collectives du gouvernement fédéral. La raison pour laquelle les évaluations du rendement ne figurent pas dans les conventions collectives est que la question du rendement est l'un des sujets exclus de l'arbitrage aux termes de l'article 69 de la LRTFP.

L'absence de mécanismes de recours valable et simple pour certaines questions aggrave la frustration parmi les employés et leurs syndicats. Du même coup, la présence de multiples mécanismes de recours pour d'autres questions ralentit la procédure de règlement des différends, rend le régime indûment complexe et difficile à comprendre et impose des coûts à l'employeur et aux syndicats.

L'interdiction des griefs ayant trait à des questions de politique aux termes de la LRTFP est aussi une source de préoccupation. En vertu de la Loi, seul un travailleur à titre individuel peut présenter un grief et poursuivre la procédure jusqu'à l'obtention d'une sentence arbitrale. L'incapacité de recourir à tout autre mécanisme que le grief individuel signifie que l'on ne peut débattre de questions d'application plus générale de façon appropriée et en temps opportun. Cela pourrait provoquer une « surcharge du système » dans le cas où un grand nombre d'employés décideraient de déposer simultanément un grief sur la même question.

6.3.4. Exclusion des postes de direction

Une dernière restriction a trait aux exclusions. Cette question préoccupe les deux parties, mais pour des raisons différentes. Du côté des syndicats, il s'agit d'une question d'équité. Selon eux, cette procédure entraîne l'exclusion d'un trop grand nombre d'employés des unités de négociation. Cela signifie que les personnes en cause ne sont pas représentées et que les syndicats perdent ainsi des membres et des cotisations syndicales. Pour les représentants de la direction, la question des exclusions se pose surtout au niveau de la procédure. Selon ces derniers, la procédure est inutilement longue et fastidieuse et devrait, par conséquent, être simplifiée.

6.4 Mécanismes de règlement des différends

Peu après son entrée en vigueur, la collectivité des relations industrielles a salué le caractère innovateur du mécanisme de choix de la procédure, qui permet à un agent négociateur de choisir entre l'arbitrage et la voie traditionnelle de la conciliation et de la grève. Mais ce mécanisme, repris dans un certain nombre de sphères de compétence au Canada et aux États-Unis durant les années 70iii, s'est mérité des éloges de la part des répondants syndicaux et patronaux dans les mémoires écrits présentés au Comité.

Cependant, tout au long des années 90, ni le mécanisme du choix de la procédure ni quelque autre forme de mécanisme de règlement des différends ne pouvait fonctionner parce que le gouvernement avait suspendu d'abord la négociation collective, puis l'arbitrage des différends. Nos observations révèlent que l'absence de mécanisme effectif de règlement des différends préoccupe à la fois les représentants de la direction et ceux des syndicats, bien que la question semble préoccuper davantage la partie syndicale.

6.5 Services essentiels et désignation

Les deux parties ont cité parmi leurs préoccupations la question de la prestation des services essentiels lors d'une grève dans la fonction publique par la désignation de certains travailleurs ou de certains postes, mais ils l'ont fait pour des raisons différentes.

Comme nous l'avons signalé au chapitre V, les syndicats sont d'avis qu'un trop grand nombre de travailleurs sont ainsi désignés et qu'ils n'ont que peu d'influence sur la procédure de désignation. La frustration des syndicats à l'égard du mécanisme de désignation a été aggravée par la décision récente du gouvernement de suspendre l'arbitrage des différends. Les unités de négociation où les niveaux de désignation sont élevés et qui, par conséquent, auraient de la difficulté à recourir efficacement à la grève, se retrouvent donc à la merci d'une détermination unilatérale de leurs conditions d'emploi par le gouvernement. Pour leur part, les gestionnaires gouvernementaux sont d'avis que la procédure de désignation est lourde et demande trop de temps.

Les observations présentées au chapitre V indiquent que cette question est une source de friction croissante entre les parties et qu'elle demeurera vraisemblablement un sérieux irritant2.

6.6 Absence d'un bureau de recherche indépendant sur les traitements

Tel que noté au chapitre IV, les deux parties ont exprimé une opinion favorable sur le rôle joué par l'ancien Bureau de recherche sur les traitements (BRT), en tant que source neutre et indépendante de données économiques aux fins de la négociation collective. L'absence d'un BRT ou d'un autre mécanisme politiquement neutre a rendu plus difficiles les négociations salariales. Tous semblent d'avis que le rétablissement du BRT pourrait améliorer le processus de négociation dans la fonction publique et faciliter l'adoption de nouveaux mécanismes de règlement des différends, dont la plupart requièrent une base factuelle mutuellement acceptable comme point de départ.

6.7 Problèmes éprouvés par les organismes distincts

Les agents négociateurs et les organismes eux-mêmes ont exprimé des préoccupations au sujet des conditions particulières qui régissent les relations patronales-syndicales dans les organismes distincts. Les agents négociateurs ont formulé des critiques au Conseil du Trésor parce qu'il n'accorde pas aux organismes un mandat de négociation suffisamment étendu pour permettre que la négociation collective réponde aux besoins particuliers de ces organismes. Une autre préoccupation exprimée est qu'en vertu de la LRTFPiv, les employés des organismes distincts disposent d'un nombre plus limité de motifs pour porter un grief en arbitrage que les employés des ministères. Les organismes eux-mêmes se sont dits préoccupés du degré de contrôle exercé par le Conseil du Trésor et de l'absence de souplesse accordée aux employeurs distincts en vue de leur permettre de définir leur propre mandat de négociation.

L'équité salariale a constitué un problème particulier pour les organismes distincts, qui ne sont pas visés par les ententes conclues entre l'employeur et l'AFPC ou l'IPFPC. Un orga-nisme a déploré que, depuis que l'accord sur l'équité salariale a relevé les salaires des commis et des secrétaires au gouvernement fédéral, il lui est difficile de recruter et de conserver des travailleurs de ces groupes dans la région d'Ottawa.

6.8 Manque de confiance

Dans les mémoires présentés au Comité, les deux côtés ont évoqué le manque de confiance entre les parties. Celui-ci semble découler en bonne partie de la nature restrictive du régime législatif actuel et des interventions fréquentes du gouvernement fédéral dans ce régime. Le manque de confiance a fait en sorte que les parties ont eu plus de difficulté à résoudre les problèmes qui ont surgi, tant en milieu de travail qu'à la table de négociation. Cela a aussi contribué à politiser le régime.

Une raison qui pourrait expliquer ce manque de confiance est la formation insuffisante des cadres supérieurs et des gestionnaires dans le domaine de relations de travail et le manque généralisé de compréhension de la différence entre une approche axée sur les relations patronales-syndicales et une approche axée sur la gestion des ressources humaines au règlement des problèmes qui se posent en milieu de travail. Nos observations semblent indiquer que l'incapacité de saisir la distinction qui existe entre ces deux approches a parfois incité le gouvernement à marginaliser les syndicats ou à les contourner, pour traiter directement avec les employés sur une base individuelle, même sur des questions couvertes par les conventions collectives.

6.9 Conclusion

Le présent rapport a mis en relief certaines des manifestations les plus évidentes du déséquilibre des pouvoirs entre le gouvernement et les syndicats représentant ses employés. Nous invitons les lecteurs à nous communiquer leurs réactions en vue de la production de notre second rapport, où nous proposerons des solutions aux problèmes décrits ici et aux questions qui sont ressorties de nos délibérations. À défaut de résoudre ces problèmes, nous sommes d'avis que le régime de relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, tel qu'il est constitué à l'heure actuelle, ne pourra continuer à fonctionner au vingt-et-unième siècle.

1 Dans la documentation sur les relations industrielles, ce phénomène est habituellement appelé « l'effet narcotique ».

2 En 1993, la LRTFP a été modifiée pour permettre la désignation des postes plutôt que des employés. Comme l'a noté la CRTFP dans la partie III de son Budget des dépenses principal (p. 8), on avait prévu qu'après une première ronde de négociations en vertu du processus modifié, la question des employés désignés pour toutes les rondes subséquentes de négociations se limiterait à l'examen d'un poste qui, soit n'avait pas été désigné mais que l'employeur estimait devoir être désigné, soit avait été désigné alors que l'agent négociateur était d'avis qu'il ne devrait plus l'être. En pratique, toutefois, les choses ne se sont pas passées ainsi. Comme le signale la CRTFP, les dispositions modifiées sont ambiguës, lourdes et incomplètes. De fait, le Conseil du Trésor et l'AFPC considèrent que ces dispositions sont si inadéquates qu'elles ont jugé nécessaire, avec l'assentiment de la CRTFP, de mettre au point une procédure tout à fait extérieure aux dispositions de la LRTFP. La procédure convenue par les parties prévoit non seulement la compilation d'une nouvelle liste de postes désignés, mais aussi la remise d'un avis à tous les employés, y compris ceux dont les postes demeurent désignés.

i Swimmer, Gene et John Fryer, « Provincial Public Sector Labour Relations », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, ouvrage publié sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, 1995

ii Rogow, Robert, « The Structure of Collective Bargaining in Canada », paru dans Collective Bargaining in Canada, ouvrage publié sous la direction de A. Sethi, Nelson, Scarborough (Ont.), 1989.

iii Ponak, Allen et Mark Thompson, « Public Sector Collective Bargaining », dans Union-Management Relations in Canada, ouvrage publié sous la direction de J. Anderson, M. Gunderson et A. Ponak, Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 2e édition, 1989.

iv Voir le paragraphe 92(1) de la LRTFP pour plus de détails sur ce point.

Bibliographie

AFPC (Alliance de la fonction publique du Canada), communiqué du 18 janvier 2000 décrivant l'entente survenue entre le groupe de l'enseignement et de la bibliothéconomie de l'AFPC et le Conseil du Trésor.

ARMSTRONG, Robert, « Some Aspects of Policy Determination in the Development of the Collective Bargaining Legislation of the Government of Canada », Administration publique du Canada, vol. 2., 1968.

AUBRY, Jack, « Windfall 'A Long Time Coming' for Underpaid Workers », Ottawa Citizen, 30 juillet 1998, p. A-1.

BARNES, L. W. C. S, entrevue personnelle, Ottawa, 19 janvier 2000.

BARNES, L. W. C. S, Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1975.

BEAUMONT, P. B., « Canadian Public Sector Industrial Relations in a Wider Setting », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de Gene Swimmer et Mark Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

BETTER TIMES (bulletin de l'organisme 32 Hours, de Toronto), divers numéros, 1997-1999.

BLANCHARD, Francis, « Les relations professionnelles et les défis des années 80 », Relations Industrielles, vol. 32, no 1, 1982.

CADIEUX, Jean-Claude et Jean Bernier, Régime de relations de travail dans le secteur public de certains pays industrialisés (rapport Cadieux-Bernier), Conseil du Trésor, Québec, 1983.

CRTFP (Commission des relations de travail dans la fonction publique), Budget des dépenses 2000-2001 – Partie III : Rapport sur les plans et les priorités, Commission des relations de travail dans la fonction publique, Ottawa.

DOWNIE, Bryan, « Union-Management Co-operation in the 1980s and Beyond », dans Union-Management Relations in Canada, sous la direction de M. Gunderson et coll., Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 2e édition, 1989.

DUXBURY, Linda, Lorraine Dyke et Natalie Lam, Bâtir un effectif de classe mondiale – Le perfectionnement professionnel dans la fonction publique fédérale, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 1999.

ELLIOTT, David et Joanne Goss, Grievance Mediation: How and Why it Works, Canada Law Book Co., Aurora (Ont.), 1994.

FERLAND, Gilles, « La politique de rémunération dans les secteurs public et parapublic au Québec », Relations Industrielles, vol. 36, 1981.

FPP (Forum des politiques publiques), Relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique fédérale, Forum des politiques publiques, Ottawa, 1999.

FRYER, John, « Provincial Public Service Labour Relations », dans Public Service Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

GÉRIN-LAJOIE, Jean, « Quelques contrastes entre les secteurs privé et public au Québec », Le système de relations industrielles : développements et tendances, Actes du XXIXe congrès de l'Association canadienne des relations industrielles, Charlottetown (Î.-P.-É.), 1993.

GILES, Anthony, « Globalization and Industrial Relations », La mondialisation de l'économie et le travailleur : Sélection de textes du XXXIIe Congrès de l'Association canadienne des relations industrielles, Montréal, 1996.

GOLDENBERG, Shirley et Jacob Finkelman, « Collective Bargaining in the Public Service of the Provinces and Territories of Canada », Montréal, 1990 (document non publié).

GOUVERNEMENT DU CANADA, Discours du Trône, 12 octobre 1999, texte provenant du site Web du gouvernement http://publiservice.pco-bcp.gc.ca/ sft-ddt/doc/fulltext_f.htm.

GUÉRIN, Gilles, T. Wils et L. Lemire, « L'efficacité des pratiques de gestion des ressources humaines : le cas de la gestion des professionnels syndiqués au Québec », Relations Industrielles, vol. 52, no 1, 1997.

GUÉRIN, Gilles, T. Wils et L. Lemire, « Le malaise professionnel : nature et mesure du concept », Relations Industrielles, vol. 51, no 1, 1996.

GUNDERSON, Morley et Frank Reid, « Public Sector Strikes in Canada », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

GUNDERSON, Morley et Douglas Hyatt, « Union Impact on Compensation, Productivity and Management of the Organization », dans Union-Management Relations in Canada, sous la direction de M. Gunderson et A. Ponak, Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 3e édition, 1995.

HÉBERT, Gérard, « Public Sector Bargaining in Quebec: The Rise and Fall of Centralization », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

HERON, Craig, The Canadian Labour Movement: A Short History, Lorimer, Toronto, 1989.

HIGGINS, R. D. (président), Making Bargaining Work in British Columbia's Public Service: Report and Recommendations of the Commission of Inquiry into Employer-Employee Relations in the Public Service of British Columbia, Gouvernement de la Colombie-Britannique, Victoria, 1972.

JOURNAL DES DÉBATS, discours du premier ministre Lester B. Pearson présentant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, 25 avril 1966.

LEE, Ian et Clem Hobbs, « Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service », dans How Ottawa Spends, 1996-97: Life Under the Knife, sous la direction de G. Swimmer, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

LEMELIN, Maurice, « Quality of Work Life and Collective Bargaining: Can They Co-Exist? », dans Collective Bargaining in Canada, sous la direction de A. Sethi, Nelson, Scarborough (Ont.), 1989.

LEMELIN, Maurice, Les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic, Les éditions d'ARC inc., Ottawa, 1984.

LEMIEUX, Madeleine, « La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec », Relations Industrielles, vol. 51, no 2, 1996.

LOWE, Graham, « L'avenir du travail : implication pour les syndicats », Relations Industrielles, vol. 53, no 2, 1998.

LOWE, Graham, « Repenser le travail atypique », Gazette du travail, vol. 2, no 3, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, automne 1999, p. 129-134.

LOWE, Graham, Grant Schellenberg et Katie Davidman, « Re-thinking Employment Relationships », collection Changing Employment Relationships Series, document de discussion nc W/05, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999.

MAY, Kathryn, « Two Hundred Thousand Share in Landmark Award », Ottawa Citizen, 30 juilllet 1998, p. A-1.

MILLS, D. Quinn, Labor-Management Relations, McGraw-Hill, New York, 4e édition, 1989.

MOREAU, Marie-Ange et Gilles Trudeau, « Le droit du travail face à la mondialisation de l'économie », Relations Industrielles, vol. 53, no 1, 1998.

OSTERMAN, Paul, Employment Futures: Reorganization, Dislocation, and Public Policy, Oxford University Press, New York, 1988.

PAQUET, Gilles et Robert Shepherd, « The Program Review Process: A Deconstruction », dans How Ottawa Spends, 1996-97: Life Under the Knife, sous la direction de G. Swimmer, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

PAYETTE, Suzanne, « Le travail à durée déterminée : les tendances, les enjeux et les défis pour les syndicats », Gazette du travail, vol. 2, no 3, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, automne 1999, p. 124-128.

PLUMPTRE, Timothy, Beyond the Bottom Line: Management in Government, Institut de recherche en politiques publiques, Halifax, 1988.

PEIRCE, Jon, Canadian Industrial Relations, Prentice-Hall Canada, Scarborough (Ont.), 2000.

PEIRCE, Jon, « The Case for a Shorter Work Week », Occasional Paper No. 4, Carleton University Centre for the Study of Training, Investment, and Economic Restructuring, Ottawa, 2000(a).

PEIRCE, Jon, « Exclusions from Collective Bargaining Rights », Université Queen's, thèse de maîtrise en relations industrielles, 1989 (non publiée).

PETERS, Joseph, « An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s », document de discussion W/03, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999.

PETERS, Joseph et Katie Davidman, Aeronautical and Technical Services —Natural Resources Canada, collection Human Resources in Government, document de discussion W/08, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999.

PONAK, Allen et Mark Thompson, « Public Sector Collective Bargaining », dans Union-Management Relations in Canada, sous la direction de J. Anderson, M. Gunderson et A. Ponak, Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 2e édition, 1989. Le chapitre sur le secteur public de la première édition (1982) du même ouvrage, sous la direction de J. Anderson et M. Gunderson, a aussi été utilisé.

PSRRMO (Points saillants de la recherche, Réseau de la main-d'œuvre), no 1, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 1999.

REID, Frank, « Wage-and-Price Controls in Canada », dans Union-Management Relations in Canada, sous la direction de J. Anderson et M. Gunderson, Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 1982.

ROGOW, Robert, « The Structure of Collective Bargaining in Canada », dans Collective Bargaining in Canada, sous la direction de A. Sethi, Nelson, Scarborough (Ont.), 1989.

ROSE, Joseph, « The Evolution of Public Sector Unionism », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Statistique de l'emploi dans la fonction publique, SCT, Ottawa, 1999.

SEF, « Sondage de 1999 auprès des employés fédéraux : passer des résultats à l'action », Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 1999.

STRONG, Lawrence (président), Premier rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1998.

SULZNER, George, « The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution », Journal of Collective Negotiations, vol. 27, no 4, 1998.

SWIMMER, Gene, « Introduction », dans How Ottawa Spends, 1996-97: Under the Knife, sous la direction de G. Swimmer, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

SWIMMER, Gene, « Collective Bargaining in the Federal Public Service of Canada: The Past Twenty Years », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

SWIMMER, Gene et Sandra Bach, « Restructuring Federal Public Sector Human Resources », dans Public Service Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring, sous la direction de G. Swimmer, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Oxford University Press, Ottawa et London, 2000 (à paraître).

SWIMMER, Gene et Mark Thompson (éd.), Public Sector Collective Bargaining in Canada, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

SWIMMER, Gene et K. Kinaschuk, « Staff Relations under the Conservative Government: The Singers Change but the Song Remains the Same », dans How Ottawa Spends, 1992-93, sous la direction de F. Abele, Carleton University Press, Ottawa, 1991.

TEMPLER, Andrew, Tupper Cawsey et Thomas Stone, « Les travailleurs atypiques : un défi pour la gestion des ressources humaines », Gazette du travail, vol. 2, no 3, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, automne 1999.

THOMPSON, Mark, « The Industrial Relations Effects of Privatization », dans Public Service Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

THOMPSON, Mark et John Fryer, « Changing Roles for Employers and Unions in the Public Service », Vancouver et Victoria, 1999 (document non publié).

THOMPSON, Mark et Allen Ponak, « Restraint, Privatization, and Industrial Relations in the Public Sector in the 1980s », dans Industrial Relations in Canadian Industry, sous la direction de R. Chaykowski et A. Verma, Dryden, Toronto, 1992.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1997, 1998 et 2000.

VERMA, Anil, « Employee Involvement in the Workplace », dans Union-Management Relations in Canada, sous la direction de M. Gunderson et A. Ponak, Addison-Wesley, Don Mills (Ont.), 3e édition, 1995.

WARRIAN, Peter, Hard Bargain: Transforming Public Sector Labour-Management Relations, McGilligan Books, Toronto, 1996.

WEINER, Nan, « Workplace Equity », dans Public Sector Collective Bargaining in Canada, sous la direction de G. Swimmer et M. Thompson, Queen's IRC Press, Kingston (Ont.), 1995.

ZUSSMAN, David et Jak Jabes, The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector, Institut de recherche en politiques publiques, Halifax, 1989.

Appendice 1 : Aperçu détaillé des principales constatations

Cet appendice vise à présenter un aperçu plus détaillé des constatations résumées dans le chapitre V. Nous y examinons les résultats des questionnaires administrés aux ministères, aux organismes et aux agents négociateurs. Nous nous penchons aussi sur les résultats des douze entrevues menées auprès de personnes ayant une longue expérience de la négociation collective dans la fonction publique fédérale.

Questionnaires reçus des ministères

Sur les 30 dirigeants de ministères à qui des questionnaires ont été envoyés, 23 ont répondu, ce qui représente un taux de réponse de 77 p. 100 (voir le diagramme 1). Dans l'ensemble, il semblerait que l'expérience des ministères en matière de négociation collective a été assez positive — certes, beaucoup plus que celle des agents négociateurs. Mais il importe de préciser que leur expérience a été plus négative au cours de la dernière décennie et qu'un certain nombre de problèmes continuent de se poser.

Invités à donner une évaluation générale de la façon dont a fonctionné la négociation collective dans la fonction publique, dix responsables de ministères ont donné une réponse généralement positive et quatre une réponse généralement négative, tandis que sept ont émis une opinion partagée ou ont dit ne pas pouvoir se prononcer avec certitude et que deux ont affirmé qu'il n'y avait eu aucune négociation collective à proprement parler dans leur ministère. Mais onze responsables ministériels, dont six qui avaient donné une opinion généralement positive, ont affirmé que la situation s'était détériorée ces dernières années en raison de la suspension de la négociation, des gels de rémunération imposés par le gouvernement, des importantes grèves survenues et de l'adoption de lois de retour au travail. « L'action unilatérale du gouvernement a miné la confiance à l'égard du régime », a affirmé un sous-ministre, dont l'opinion semblait traduire celle de plusieurs de ses collègues sur ce point.

Invités à recourir à un seul mot ou expression pour décrire les relations de travail dans la fonction publique durant la période où ils ont été associés à leur ministère, la plupart des dirigeants ministériels ont à nouveau exprimé une opinion relativement positive. Treize ont choisi une expression positive, contre quatre seulement qui ont employé une expression négative (voir le diagramme 2). La réponse de deux dirigeants ministériels était partagée, tandis que deux autres n'ont pu résumer en un seul mot leur expérience de la négociation collective. Deux dirigeants ministériels n'ont pas répondu à la question. Ceux qui avaient une opinion positive de l'expérience de la négociation l'ont décrite comme ayant été « généralement bonne », « excellente », « professionnelle », « ouverte et franche », ou encore comme une « approche axée sur le partenariat ». Ceux dont l'expérience avait été plus négative ont décrit leur expérience de la négociation comme ayant été « un défi », « frustrante », « tendue ou réactive ».

Invités à dire ce qui avait donné les meilleurs résultats dans le régime de négociation collective, trois répondants ont souligné les dispositions relatives au règlement des différends de la LRTFP, tandis que deux ont fait des commentaires positifs au sujet du processus de réaménagement des effectifs entrepris dans le cadre de l'Examen des programmes. Le travail du Bureau de recherche sur les traitements et la collaboration continue entre les parties au sein du Conseil national mixte (CNM) ont aussi suscité des commentaires élogieux.

Dans l'ensemble, les dirigeants des ministères en avaient plus à dire sur les aspects négatifs que sur les aspects positifs du régime de négociation collective. La suspension de

la négociation, l'équité salariale, les gels de salaire et les restrictions financières et le recours répété du gouvernement aux lois de retour au travail sont des problèmes évoqués par trois dirigeants ministériels ou plus. Trois dirigeants de ministères se sont aussi plaints du nombre de questions amenées à la table de négociation, l'un d'eux suggérant qu'il devrait être limité à dix par la loi. Trois ont également déploré le trop grand nombre d'agents négociateurs et l'incapacité du Conseil du Trésor d'accorder aux négociateurs gouvernementaux un mandat suffisamment large pour leur permettre de faire leur travail efficacement.

Les autres problèmes mentionnés portaient notamment sur la durée du processus de négociation et la suspension des droits à l'arbitrage. Un sous-ministre a déploré que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention aux besoins particuliers des ministères. Une critique connexe avait trait à la difficulté de convaincre les gestionnaires qu'ils avaient leur mot à dire dans le processus de négociation parce qu'ils estiment que tout est joué d'avance.

Parmi les dirigeants ministériels qui ont répondu directement à la question portant sur les problèmes qui persistent, quatorze ont affirmé que les problèmes qu'ils avaient décrits se posaient toujours, tandis que quatre ont indiqué que certains de ces problèmes n'étaient toujours pas réglés (voir le diagramme 3).

Invités à faire d'autres commentaires, certains répondants ont préconisé l'adoption de formules alternatives de règlement des conflits et de négociation des différends. De nombreux répondants semblaient préoccupés par la rigidité du régime de négociation actuel. Un sous-ministre a déploré que les employés éprouvant des problèmes avaient accès à un trop grand nombre de recours, tandis qu'un autre a insisté sur le fait que les questions touchant à la dotation, à la classification et aux pensions de retraite devraient demeurer non négociables.

Questionnaires reçus des organismes

Au total, 13 organismes distincts sur 25 ont répondu au questionnaire, soit un taux de réponse de 52 p. 100 (voir le diagramme 4). Deux organismes ont répondu qu'ils ne participaient pas à la négociation collective et, pour cette raison, ne pouvaient fournir de réponses valables.

De façon générale, les réponses des organismes ressemblaient à celles des ministères, dans la mesure où la majorité ont décrit globalement leur expérience de la négociation comme étant positive plutôt que négative. Cependant, il faut noter que l'absence d'un mandat de négociation adéquat et les conflits avec le Conseil du Trésor sont des problèmes qui semblent se poser avec plus d'acuité dans les organismes distincts que dans les ministères.

Des onze organismes qui pouvaient faire état d'une expérience significative en matière de négociation, six ont exprimé une opinion généralement positive et deux une opinion généralement négative, tandis que le point de vue exprimé par les deux autres était partagé. Il n'a pas été possible de préciser, à partir de la réponse fournie par le onzième organisme, l'opinion qu'il avait de son expérience de la négociation. Trois des répondants qui avaient une opinion généralement positive ont noté une détérioration récente, attribuée spécifiquement par l'un des organismes à la démarche suivie par le Conseil du Trésor dans le cas des employeurs distincts.

Dix organismes participant à la négociation collective ont employé un mot ou une expression pour résumer leur expérience à ce chapitre. Les quatre répondants qui avaient exprimé une opinion positive ont utilisé des mots tels que « réaliste et raisonnable », « marquée par une grande collaboration » et « stimulante mais raisonnablement positive ». Les cinq organismes qui avaient émis une opinion négative ont décrit le processus comme étant « négatif », « restrictif », « difficile » et « frustrant » (voir le diagramme 5). La réponse du dixième organisme peut être qualifiée de partagée.

Invités à dire ce qu'ils avaient le plus apprécié au sujet de la négociation collective dans la fonction publique, un responsable d'organisme a affirmé « tout », un autre a fait l'éloge des rapports positifs et constructifs avec le syndicat et un troisième a mentionné « l'échange de vues ouvert et honnête à la table ». La médiation, la consultation et le rôle du CNM et de la CRTFP ont aussi fait l'objet de commentaires favorables, comme « le travail de recherche et les efforts du Conseil du Trésor ».

À l'instar des ministères, les organismes ont exprimé, dans l'ensemble, plus de commentaires négatifs que de commentaires positifs. Le problème le plus sérieux, évoqué par six des onze organismes ayant répondu à la question, a trait aux rapports entre les organismes et le Conseil du Trésor. Sur ce point, un organisme a résumé la situation en disant que la question de la négociation collective dans les organismes « soulevait la question de la juridiction. Les employeurs distincts sont-ils vraiment autonomes dans le processus de négociation collective ou le contrôle exercé par le Conseil du Trésor est-il si grand que ces organismes font en réalité partie de la juridiction du Conseil du Trésor? »

Cinq autres organismes se sont plaints, à des degrés divers et de façons différentes, de la marge de manœuvre insuffisante des organismes distincts dans les négociations. Celui qui a exprimé les commentaires les plus critiques a décrit sa relation avec le Conseil du Trésor comme étant marquée par la confrontation — souvent davantage que dans ses rapports avec le syndicat.

Quatre organismes ont critiqué l'intervention du gouvernement dans le régime de négociation par des mesures telles que la suspension des négociations et de l'arbitrage, les gels des salaires et l'adoption de lois de retour au travail. Sur d'autres points, trois organismes se sont plaints de divers aspects de l'équité salariale et de ce qu'ils voient comme un régime de classification et d'unités de négociation excessivement complexe. Parmi les autres questions qui ont donné lieu à des commentaires négatifs, il y avait la durée du processus de négociation, la mise en place de nouveaux modes de prestation des services, les effets de la réorganisation gouvernementale et de l'examen des programmes, la complexité excessive de la LRTFP, et la communication déficiente de l'information, des syndicats aux employés, durant les négociations.

Invités à dire si les problèmes décrits dans la question précédente se posaient toujours, huit dirigeants d'organismes ont répondu par l'affirmative, un a indiqué que les problèmes avaient été résolus pour l'essentiel, tandis qu'un autre n'était pas sûr de la réponse à donner (voir le diagramme 6). Le onzième organisme n'a pas répondu à cette question. Encore une fois, les commentaires additionnels fournis ont mis en relief la relation difficile entre les organismes et le Conseil du Trésor, un dirigeant d'organisme affirmant que « les employeurs distincts devaient affronter deux fois plus d'obstacles au moment de la négociation collective », puisqu'ils doivent négocier simultanément avec le Conseil du Trésor et l'agent négociateur. Un autre a signalé que le règlement récent en matière d'équité salariale ne s'appliquait pas aux employeurs distincts, avec pour résultat que les employés de l'organisme qui accomplissent le même travail que les employés des ministères font l'objet d'un « traitement incohérent et injuste ». Par ailleurs, un autre a suggéré la création d'un conseil des employeurs afin d'élucider la question de la façon

dont les objectifs stratégiques de la négociation collective devraient être définis dans l'avenir pour l'ensemble des organismes de la fonction publique.

Questionnaires reçus des agents négociateurs

Douze agents négociateurs sur dix-sept (71 p. 100) ont répondu au questionnaire (voir le diagramme 7). De façon générale, les réponses des agents négociateurs étaient beaucoup plus négatives que celles des ministères ou des organismes distincts. Peu de répondants ont indiqué que le processus de négociation avait bien fonctionné et aucun n'a employé une expression positive pour décrire son expérience. Une critique formulée par la plupart des agents négociateurs est que l'intervention unilatérale du gouvernement dans le régime de négociation collective a engendré un certain cynisme, de la frustration, ainsi qu'une détérioration du moral et de la confiance.

Aucun des dix agents négociateurs qui ont répondu à la question n'était disposé à décrire globalement l'expérience de la négociation collective comme ayant été positive1. Le Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral d'Esquimalt a employé l'expression « quémandage collectif », tandis que l'Association du groupe de la navigation aérienne a parlé de « lutte incessante » pour être « reconnus à notre juste valeur ». L'Association des employé(e)s en sciences sociales (AESS) a affirmé que le système avait mal fonctionné, tandis que le Local 2228 de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité a indiqué que le régime n'avait pas du tout fonctionné au cours des dix dernières années. Pour sa part, l'IPFPC a évoqué la façon dont les avantages de la négociation collective s'étaient matérialisés — dans les rares cas où l'on a permis l'exercice du droit à la négociation.

Invités à décrire leur expérience des relations patronales-syndicales dans la fonction publique par un seul mot ou une seule expression, neuf agents négociateurs ont donné une réponse carrément négative, tandis que l'autre réponse était partagée (voir le diagramme 8). La réponse la plus positive a été fournie par la Guilde de la marine marchande du Canada, qui estime que les relations patronales-syndicales ont été bonnes pour ce qui est de la consultation et de la procédure de grief, mais tout à fait inadéquates dans le cas de la négociation collective. D'autres agents négociateurs ont été beaucoup plus négatifs, quatre se disant « frustrés » et un autre affirmant « se sentir victimisé et faire l'objet de discrimination » de la part du Conseil du Trésor. L'Association des chefs d'équipes des chantiers maritimes du gouvernement fédéral a avoué que si beaucoup de mots et d'expressions lui venaient à l'esprit, aucun ne saurait être imprimé.

Invités à dire ce qui avait le mieux fonctionné dans le régime de négociation collective de la fonction publique, quatre agents négociateurs ont évité la question ou n'avaient rien de positif à dire. L'AFPC a indiqué qu'elle avait été en mesure de négocier une entente-cadre au bénéfice de tous lorsqu'on lui avait laissé l'opportunité de le faire, mais n'a pas mentionné d'aspect positif particulier en rapport avec le processus. De même, l'IPFPC a affirmé qu'aucun aspect du processus ne ressortait comme ayant donné les meilleurs résultats, tout en précisant que la négociation des questions complexes touchant les bénéfices familiaux et le développement de carrière avaient été des réalisations positives de la négociation collective.

L'arbitrage est l'aspect du régime de négociation collective qui a recueilli le plus d'éloges, ayant été cité par quatre des onze répondants2. Le travail du CNM a été cité par deux répondants, l'APASE soulignant son approche « tournée vers la 'solution des problèmes' et moins centrée sur la confrontation que la négociation collective ».

De façon générale, les agents négociateurs avaient beaucoup plus de choses à dire au sujet des problèmes qu'ils avaient éprouvés dans le cadre de la négociation collective qu'au sujet de ses avantages. Le gouvernement s'est attiré de sévères critiques pour sa tendance à prendre unilatéralement des initiatives législatives, en suspendant le droit à la négociation et le droit à l'arbitrage, en gelant la rémunération et en adoptant des lois de retour au travail. L'AFPC semblait parler au nom de la plupart des syndicats en affirmant : « La négociation collective se déroule toujours dans un climat où la menace de voir ses droits supprimés entre constamment en considération ». Le processus de désignation, la suppression du Bureau de recherche sur les traitements et l'incapacité de négocier des questions telles que la classification, la dotation et les pensions de retraite ont aussi donné lieu à de vives critiques de la part des agents négociateurs.

D'autres syndicats ont déploré l'« absence de dialogue significatif à la table » et le manque de communication avec les principaux décideurs du Conseil du Trésor. L'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio a été renversée par le « vol » du surplus des caisses de retraite de la fonction publique commis par le gouvernement, la rémunération inéquitable de certains groupes et le manque manifeste de considération à l'endroit des groupes dont tous les membres sont désignés.

Invités à dire si les problèmes décrits se posaient toujours, les onze agents négociateurs ont répondu par l'affirmative, bien que deux aient ajouté qu'ils avaient récemment observé quelques signes encourageants de la part du Conseil du Trésor. L'IPFPC a fait valoir que les problèmes pourraient aller en s'aggravant alors que le gouvernement crée de plus en plus d'employeurs distincts, qu'il s'apprête à mettre en place la NGC et que l'arbitrage est suspendu jusqu'en 2001. L'IPFPC en conclut que « ces problèmes sont pour l'essentiel systémiques et qu'ils persisteront jusqu'à ce que des modifications aient été apportées aux lois ».

Parmi les commentaires additionnels présentés, la Guilde de la marine marchande du Canada a suggéré que la législation actuelle sur la fonction publique soit abrogée et remplacée par un texte de loi ressemblant au Code canadien du travail. Deux syndicats, dont la Guilde de la marine marchande du Canada, ont suggéré que l'on donne un plus grand rôle au Conseil national mixte en matière de négociation collective dans la fonction publique. L'IPFPC a fait état des problèmes supplémentaires que doivent affronter les employeurs distincts, tandis que l'Association des chefs d'équipes des chantiers navals a affirmé que si le gouvernement fédéral voulait être considéré comme un employeur privilégié, il devrait commencer à agir en conséquence, et cesser de recourir à des lois lorsqu'il se trouve en situation difficile.

Résultats des entrevues

Le Comité a également interviewé douze personnes ayant acquis une bonne expérience de la négociation collective dans la fonction publique (voir l'appendice 6). Parmi ces personnes, il y en avait cinq dont le poste actuel ou le poste le plus récent était celui de représentant de la direction, deux dont le poste le plus récent était celui de représentant syndical3 et cinq dont l'expérience actuelle ou la plus récente était à titre de partie neutre.

Les répondants qui avaient « participé à la création » du régime de négociation dans la fonction publique estimaient généralement qu'il avait donné de bons résultats au cours des dix ou douze premières années, pour se détériorer à compter de la fin des années 70 par suite des contrôles salariaux et des autres interventions du gouvernement dans le régime. Les répondants qui étaient toujours impliqués dans le régime ou dont l'expérience a été acquise principalement dans les années 90 étaient d'avis que le système

avait mal fonctionné ou n'avait pas fonctionné du tout, l'un des répondants affirmant que, selon son expérience, peut-être 5 p. 100 des questions qui se posaient avaient été réglées grâce à la négociation collective.

Lorsqu'on a demandé aux répondants de résumer leur expérience des négociations dans la fonction publique par un seul mot ou expression, les réponses reçues étaient partagées. Un ancien gestionnaire gouvernemental a qualifié le processus de « professionnel » et un ancien représentant syndical l'a décrit comme ayant été « constructif, jusqu'à ce que la désillusion s'installe ». Les répondants qui ont donné une réponse plus négative ont parlé d'un processus « difficile », « tendu », « conflictuel » ou marqué par le manque de confiance.

Invités à dire ce qui avait le mieux fonctionné dans la négociation au sein de la fonction publique, quatre répondants ont cité l'expérience de la négociation elle-même et le respect mutuel démontré par les deux côtés, du moins la plupart du temps. Un nombre identique de répondants ont mentionné le travail du Conseil national mixte sur les questions concernant l'ensemble de la fonction publique. Selon un autre répondant, le processus avait le mieux fonctionné sur les aspects autres que les salaires et les indemnités, en particulier « tout ce qui s'est déroulé hors des instances de la négociation collective ouverte et visible, c'est-à-dire à l'abri de l'attention publique ».

À l'instar des répondants au questionnaire, les personnes interviewées avaient plus de choses négatives que de choses positives à dire au sujet de la négociation dans la fonction publique. Les interventions unilatérales du gouvernement, par exemple la suspension de la négociation, les gels de salaire et l'adoption de lois de retour au travail, étaient perçus comme un problème sérieux pour sept des douze personnes interviewées. Trois ont mentionné la portée étroite des questions arbitrables, le démantèlement du Bureau de recherche sur les traitements et la structure du côté syndical (en particulier l'AFPC). En outre, on s'est dit assez préoccupé du processus décisionnel de l'AFPC.

Parmi les autres préoccupations abordées, il y avait le processus de désignation, la portée étroite des questions négociables, le déséquilibre général des pouvoirs entre les parties, la structure du Conseil du Trésor en tant qu'employeur et l'absence d'interaction utile entre les syndicats et la direction dans les lieux de travail. Un représentant de la direction a fait valoir que les aspects relevant de l'autorité des gestionnaires sont souvent mal définis. Selon lui, il est parfois difficile de dire si un problème comme celui du harcèlement devrait être réglé par le ministère, par le gouvernement, par la Commission des relations de travail dans la fonction publique ou par un organisme externe tel que la Commission canadienne des droits de la personne.

Invités à dire si les problèmes décrits se posaient toujours, onze des douze personnes interrogées ont répondu par l'affirmative, la douzième indiquant que certains problèmes avaient été réglés. Un représentant de la direction a affirmé que les problèmes semblaient s'aggraver, tandis qu'un autre a dit « que l'on ne vous aurait pas demandé de faire cette étude si les problèmes ne se posaient plus ».

Les commentaires additionnels ont fait ressortir une gamme étendue de préoccupations et certaines suggestions intéressantes sur la façon de les résoudre. Un représentant de la direction a affirmé qu'il n'était pas assuré de l'avenir de la négociation des salaires dans la fonction publique, tandis qu'une personne occupant actuellement une fonction neutre a indiqué qu'en raison de l'abus répété du processus de désignation de la part du gouvernement, le droit de grève semblait n'avoir que peu de valeur.

Deux des personnes occupant des fonctions neutres ont exprimé des critiques à l'endroit du Conseil du Trésor pour les fortes réductions d'effectifs au sein de son service de négociation et pour la formation inadéquate du personnel encore en poste après la rationalisation. L'une de ces personnes s'est dite préoccupée du fait que les négociateurs sur le terrain n'ont aucun pouvoir statutaire, tandis que deux anciens représentants syndicaux ont déploré la disparition de l'ancien régime de négociation basé sur la confiance, des rapports personnels étroits et le respect mutuel entre les négociateurs des syndicats et de la direction. Enfin, un représentant de la direction a fait la mise en garde sui-vante : « Tant que nous ne cesserons pas de nous en prendre à nos gens, nous allons continuer d'éprouver des difficultés ».

1 À noter que tous les agents négociateurs qui ont répondu au questionnaire n'ont pas répondu à chacune des questions.

2 Un agent négociateur n'a pas répondu à cette question.

3 Les deux représentants syndicaux interviewés sont aujourd'hui à la retraite.

Appendice 2 : Ministères et organismes consultés

Ministères

Affaires étrangères et Commerce international
Affaires indiennes et du Nord
Agence canadienne de développement international
Agence de promotion économique du Canada Atlantique
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Anciens combattants Canada
Bureau du Conseil privé
Centre canadien de gestion
Citoyenneté et Immigration Canada
Commission de la fonction publique
Conseil du trésor du Canada, Secrétariat
Défense nationale
Développement des ressources humaines Canada
Développement économique Canada
Diversification de l'économie de l'ouest Canada
Environnement Canada
Industrie Canada
Ministère de la Justice
Ministère des finances Canada
Patrimoine canadien
Pêches et océans Canada
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Solliciteur général Canada
Statistique Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Organismes

Administration du pipe-line du Nord
Agence canadienne d'inspection des aliments
Agence des douanes et du revenu du Canada
Agence des Parcs Canada
Bureau de l'enquêteur correctionnel Canada
Bureau du surintendant des institutions financières du Canada
Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de la sécurité des télécommunications
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité
Commission canadienne des affaires polaires
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Commission de la Capitale nationale
Commission des relations de travail dans la fonction publique
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
Conseil de recherches médicales du Canada
Conseil national de recherches du Canada
Office national de l'énergie

Office national du film du Canada
Pétrole et gaz des indiens Canada
Placement Épargne Canada
Service canadien du renseignement de sécurité
Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Appendice 3 : Agents négociateurs consultés

Alliance de la fonction publique du Canada
Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio
Association canadienne du contrôle du trafic aérien
Association des Chefs d'équipes des chantiers maritimes du gouvernement fédéral
Association des employés du Conseil de recherches
Association des gestionnaires financiers de la fonction publique
Association du groupe de la navigation aérienne
Association professionnelle des agents du service extérieur
Collèges militaires canadiens
Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (est)
Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ouest)
Conseil des unions des arts graphiques de la fonction publique
Guilde de la marine marchande du Canada
Institut professionnel de la fonction publique du Canada
L'Association des employé(e)s en sciences sociales
Section locale 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité
Syndicat canadien des employés professionnels et techniques

Appendice 4 : Représentants patronaux entendus lors des audiences

Sous-ministres adjoints et Directeurs généraux, Ressources humaines

Cardinal, Michel, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Gosselin, Denis, Secrétaire, Conseil des RH
Pelletier, Jacques, Service correctionnel du Canada
Plante, Monique, Développement des ressources humaines Canada
Roberts, Richard, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Siegel, Shirley, Agence canadienne d'inspection des aliments

Chefs, Relations de travail

Désilets, Robert, Service correctionnel du Canada
Fennessy, Barry, Développement des ressources humaines Canada
Lahay, Audrey, Agriculture et Agroalimentaire Canada
Leduc, Janet, Pêches et océans Canada
Rumstein, Ilan, Santé Canada
Sullivan, Rick, Défense nationale

Représentants de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada

Bradet, Lucien, Industrie Canada
Emond, Bob, Défense nationale
Frith, Rosaline, Citoyenneté et Immigration Canada
Graham, Andrew, Agriculture et Agroalimentaire Canada (Président de l'APEX)
Maidens, Warren, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor

Berlin, Frank
Duggan, Dennis
Gagnon, Marc
Gillespie, Gray
Graham, Don
Harder, V. Peter
Langevin, Daniel
Laurendeau, Hélène
Nannini, Richard
Wilder Patterson, Kathryn

Appendice 5 : Agents négociateurs entendus lors des audiences

Alliance de la fonction publique du Canada
Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio
Association canadienne du contrôle du trafic aérien
Association des gestionnaires financiers de la fonction publique
Association professionnelle des agents du service extérieur
Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ouest)
Institut professionnel de la fonction publique du Canada
L'Association des employé(e)s en sciences sociales
Section locale 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité
Syndicat canadien des employés professionnels et techniques

Appendice 6 : Personnes interrogées en entrevue

Des entrevues ont eu lieu avec les personnes suivantes entre le 2 janvier 2000 et le 31 mars 2000

Barnes, L.W.C.S.	Président antérieur	Institut professionnel de la fonction publique du Canada
Bernstein, Norman	Directeur, Services de médiation	Commission des relations de travail dans la fonction / publique
Davidge, Des	Secrétaire général antérieur	Comité national mixte
Dodge, David	Sous-ministre Sous-ministre antérieur	Santé Canada Ministère des finances Canada
Edwards, Claude	Président national antérieur	Alliance de la fonction publique du Canada
Fleury, Jean-Guy	Secrétaire adjoint du Cabinet (PGPS) Sous-secrétaire antérieur, Direction des Ressources humaines	Bureau du Conseil privé Conseil du trésor du Canada, Secrétariat
Giroux, Bob	Secrétaire antérieur	Conseil du trésor du Canada, Secrétariat
Jolicoeur, Alain	Commissaire délégué Dirigeant principal antérieur des RH	Agence des douanes et du revenu du Canada Conseil du trésor du Canada, Secrétariat
Lalonde, Fernand	Secrétaire général	Conseil national mixte
Quail, Ranald	Sous-ministre	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Tarte, Yvon	Président	Commission des relations de travail dans la fonction publique
Tenace, Lou	Vice-président antérieur Sous-secrétaire antérieur, Relations de travail	Commission des relations de travail dans la fonction publique Conseil du trésor du Canada, Secrétariat

Appendice 7 : Effectifs des agents négociateurs

	Nombre approximatif d'employés dans l'unité de négociation
Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)	122 248
Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio (ACPER)	338
Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA)	11
Association des Chefs d'équipes des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ACECMGF)	70
Association des employés du Conseil de recherches (AECR)	1 824
Association des gestionnaires financiers de la fonction publique (AGFFP)	2 071
Association du groupe de la navigation aérienne (AGNA)	423
Association professionnelle des agents du service extérieur (APASE)	998
Collèges militaires canadiens (CMC)	124
Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (ouest) (CMTCMGF)	530
Conseil des métiers et du travail des chantiers maritimes du gouvernement fédéral (est) (CMTCMGF)	610
Conseil des unions des arts graphiques de la fonction publique (CUAGFP)	111
Fraternité internationale des ouvriers en électricité (FIOE)	1 126
Guilde de la marine marchande du Canada (GMMC)	823
Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC)	32 539
L'Association des employé(e)s en sciences sociales (AESS)	5 874
Syndicat canadien des employés professionnels et techniques (SCEPT)	854
Total	170 574

Sources : Commission des relations de travail dans la fonction publique, 32e Rapport annuel, 1998-1999, et données du Conseil du Trésor en date du 31 mars 1999.

Appendice 8 : Membres et personnel du Comité

Fryer, John L. (président)

Membres:

Baker, Ercel
Bean, Daryl T.
Bouchard, Jean-Claude
Duxbury, Linda
Hynna, Martha
Lewis, Dave
MacLean, Catherine
Paquet, Renaud
Thompson, Mark

Secrétariat du Comité

Driscoll, Penelope
Desrochers, Francine
Fawcett, Deborah (université de Victoria)
Peirce, Jon